

特別区長会事務局講演会講演録

都区財政調整の要点

特別区長会事務局

まえがき

この講演録は、「都区財政調整の要点」と題して令和6年6月13日に行われた特別区長会事務局講演会の内容をもとに作成したものです。講師は、志賀徳壽特別区長会事務局参与です。

この講演は、令和4年に同じ講師により行われた「都区財政調整制度について」の講演終了後の児童相談所を巡る都区間財源配分協議の状況を踏まえて、都区財政調整の制度と運用のポイントとなる事項に焦点を当てて行われたものであり、令和4年時点の講演録を補足する内容となっています。

なお、講演会終了後、児童相談所を巡る都区間財源配分協議が令和7年度都区財政調整の協議において決着したことから、同講師が講演の補足として作成した協議経緯に関する「補足参考資料」を添付しましたので、併せてご参照ください。

令和7年10月

特別区長会事務局

「都区財政調整の要点」講演録 目次

はじめに・例題	3
○都区財政調整制度について	5
◇都区財政調整とは何か	6
特別区財政への影響は？	
○特別区の歳入状況	6
法律上の規定は？	
○都区財政調整に関する地方自治法の規定	7
法の規定の趣旨は？	
○都区財政調整制度の存続理由	9
元となる都区関係は？	
○地方自治法における都区の役割分担	10
○都道府県と区・市の分担関係	11
○役割分担の原則の考え方	12
制度の全体像は？	
○東京大都市地域内の税源偏在の存在	13
○都区制度の概要	14
○都区間の財源配分の状況	14
○普通交付金区別算定額	15
◇都区財政調整制度の枠組み	16
財政調整制度とは？	
○地方財政調整制度の仕組み	16
基本的な仕組みは？	
○都区財政調整制度の基本的仕組み	17
制度の変遷は？	
○都区制度改革の変遷	18
◇都区間財源配分の基本と実際	19
都区間財源配分の基本は？	
○都区間の財源配分の基本	19
都区それぞれの主張は？	

○配分割合の変更に関する都の考え方と反論	21
これまでの経緯は？	23
<主要5課題の協議>	24
○都区財政調整「主要5課題」協議決着の構図	24
○役割分担を踏まえた財源配分が決着せず	26
<都区のあり方検討>	28
○都区のあり方検討の状況	28
<特別区の児童相談所設置をめぐって>	29
○特別区の児童相談所設置状況	30
○特別区の児童相談所に係る配分割合協議	30
○令和5年度都区財政調整に関する協議での配分割合協議の主な争点	31
◇特別区間財源調整の基本と実際	32
特別区間財源調整の基本は？	
○特別区間財源調整の基本	32
都区それぞれの主張は？	
○都区財政調整の需要算定に関する都の主張と反論	34
○特別区間の財源調整	36
○交付税と都区財政調整の基準財政需要額捕捉範囲の比較	36
これまでの協議の状況は？	
○都区財政調整協議提案事項の調整状況	38
○都区財政調整協議の主な結果（合意、不調、臨時の算定）	38
例題についてのコメント	40
◇都区財政調整の課題と方向	43
どのような課題があるか？	
○都区財政調整制度の運用上の課題	43
課題解決の方向は？	
○都区財政調整をめぐる課題の解決の方向	44
(質 疑)	46
参考資料	
○都区財政調整の配分割合に関する地方自治法、施行令の関連規定	50
○都区財政調整制度の全体像	51

はじめに

今日は、「都区財政調整制度について」ということでお題をいただいたのですが、資料にあるとおり、「都区財政調整の要点」ということでお話しさせていただきます。

お持ちいただいたと思いますが、2年前ですかね、「都区財政調整制度について」ということで講演をしたときの講演録を作っていたいしているんですが、これだけの分量がありますので、なかなか短時間でということにはなりません。

この講演録はいずれ見ていただくとして、今日は、今ちょうど児童相談所の問題で、都区間の配分の問題が焦点になっていますので、それにできるだけフォーカスした形でお話をさせていただければと思っています。

いわば前回の都区財政調整制度についての講演の補足としての内容になります。

実は今日、村川課長からいただいたのですが、『日経グローカル』という雑誌の5月号で、日経新聞の編集委員の谷さんという方が書かれたものがありまして、「東京VS23区 交付金の配分率巡り対立」、「児童相談所移管が発端、問われる役割分担」という記事が載っているんですね。

神田参事が事前に取材を受けたそうなんですが、その冒頭に、「メディアで取り上げられることはほぼないが、東京都と23区が現在、都が支給する交付金の配分を巡って鋭く対立している。直接的には、区への移管が進む児童相談所問題が原因だが、その背景には東京独自の自治制度がある。今回の「地方自治を考える」では都と区の関係を取り上げる。」としています。

内容については、このあとのお話の中で紹介したいと思います。

今日参加していただいている方は、ほぼ区長会事務局の職員ですが、それぞれこの都区財政調整についての理解の仕方、あるいは関わり方は様々だと思います。その様々な中で、今日のお話を素直に受け止めていただいて、今後の仕事に何らかの形で生かしていただければと思います。

資料として用意させていただいたのは、一つは「例題」というように書いたもの、そして、今日の講演を基本的に進めていくための講演資料、さらに、講演会参考資料の3点です。参考資料については、この都区財政調整制度だけではなく、都区制度に関わる事項をひとつおりコンパクトにまとめたもので、講演の都度、時点更新をさせていただいているものですので、ご活用ください。

例 題

それでは、お話に入らせていただきますが、最初に、今言いました児童相談所の問題が、一番ホットな問題としてありますので、都からの働きかけということを想定した「例題」というものを作つてみたので、まずご覧ください。

この例題の想定は、今現在、都と区で熾烈な協議が続いているところですが、その最中に、東京都の最中枢の幹部であり、特別区を担当する総務局長が、次のような話

を持ちかけてきたとしたら、あなたはどう考えますかという設定になっています。

本当にこういうことがあるのかというのは聞かないでくださいね。あくまでも想定ですから。しかし、もしかしたら、各区長さんのところに総務局長が訪ねていって、このようなことをささやいているかもしれないというように想像してみてください。ひととおり読ませていただきます。

「特別区側が、特別区の児童相談所の設置で役割分担が変わるために伴い、配分割合を変更すべきだと求めているのは承知していますし、そのお気持ちは重々理解しているつもりです。」

「しかし、そういう建前で最後まで押し通そうとすれば、むしろ都の中では配分割合を引き下げるべきだという方向に向かっていってしまう懸念を持っています。私たちも、出来る限り努力はしますが、守り切れなくなる事態もあり得るというのが偽らざる現在の状況です。」

「私たちは、決して配分割合の引き下げを求めているのではありません。都の中でも特別区の立場に立って物事を進める立場ですから、何とか現在の配分割合を守ろうと思っているのです。」

「実際、財源的に見れば、必要な需要は児童相談所の事務も含めて全て算定していて、それでも財源に余裕があり、翌年度以降の需要等を前倒して臨時に算定することで、何とか現在の配分割合を維持している状態が続いています。都の内部では、どうして配分割合を引き下げないのかという声があるのです。」

「制度的にも、地方自治法施行令の規定があり、大幅な財源不足の状態が無い中で配分割合を変更することはできない仕組みになっています。」

「このような状態のところに、児童相談所のことを利用して、財源をもっと寄こせと特別区が主張していると見えるような構図は、周囲の理解を得ることができないばかりか、より一層特別区に対する厳しい見方を助長してしまうということを危惧しているのです。」

「都の中でも特別区に対する厳しい意見が多くありますし、国も虎視眈々と東京からさらに財源を奪おうと狙ってきています。」

「国は、地方交付税のもととなる国税だけでなく、東京の地方財源を吸いあげて全国に配る財源について、都区ともに大きな影響が出ています。今はその規模を拡大しようとして、一極集中是正、税源偏在是正といったキャンペーンを繰り広げています。」

「今は、都と特別区がしっかりと手を組んで東京の財源を守っていかなければなりません。都と特別区が財源を巡って仲たがいをしている姿は、国が付け入る絶好の口実を与えてしまうことになると懸念しています。」

「区長会事務局は強硬に建前で主張しているようですが、都の考えとは相いれないものがあります。都区間の対立が高じて、逆に今まで抑えていた配分割合引き下げの議

論を呼び起こし、あるいは東京の財源をこれまで以上に吸いあげる口実に使われかねないということをお考えいただき、ここは大所高所に立って、現在の配分割合を守ることを最優先にご判断いただきたいと思います。」

「それよりも、現実的な課題の解決が優先なのではないでしょうか。」

「都と特別区が連携して必要な事業を展開するために必要な財源は、普通交付金で措置できる余地は十分あります。また、各区それぞれに抱える課題もあると思いますが、関係局とも調整しながら、普通交付金では対応が難しくとも、特別交付金で対応することも含めて検討したいと思っています。」

「一日も早く都区の対立を解消し、都区が連携して取り組めるようにしていきましょう。」

という作文なのですが、これを見て、なるほどと思った方もいらっしゃるでしょうし、とんでもないというように思われた方、両極端あると思うんですが、これについてのコメントは、今はしません。お話をひととおりした後に、改めて触れたいと思います。

先ほど紹介した『日経グローカル』の記事では、「仕事がさらに増えるのだから配分率をさらに引き上げるように求める今回の区の主張は理解できる。一方で、税収が増えているのだからそれで賄えるはずだという都の指摘も間違っているとは言い難い。」というくだりがあります。

以上のことを見ていただいた上で、話を進めさせていただきたいと思います。

＜都区財政調整制度について＞

ここからは、パワーポイントを使いながら進めたいと思います。

まず、都区財政調整制度全般について触れさせていただきます。

この都区財政調整制度とは一体何なのかということなんですねけれども、一つは、市の領域の事務の一部を都が担っているという例外的な事象に応じて、都と区の役割分担に応じた財源配分を行うという機能、そして、特別区間の財源が不均衡な状態にありますので、

都区財政調整制度について

- ✓ 都区財政調整制度は、①市の領域の事務の一部を都が担うことに伴う都区間の役割分担に応じた財源配分を行うとともに、②特別区間の財源の均衡を図りつつ財源保障を行う仕組み
- ✓ 平成12年都区制度改革によって、都区間の役割分担と財源配分の原則が定められ、都区財政調整制度の位置付けは、独立対等の二層制関係に立つ都区間の財政調整制度として大きく転換
- ✓ 「都区の役割分担を踏まえた財源配分」の根本課題が未解決であるほか、特別区の需要算定のあり方を巡る都区の認識の相違など、都区財政調整制度の運用を巡っては様々な課題が存在

それを均衡化して財源保障をしていくという機能、その2つの機能を持っているのが都区財政調整制度だということなんです。

この仕組みは、平成12年の都区制度改革で大きく転換されています。都区の役割分担、そして財源配分の原則というものが、その改革によって定められて、この都区財政調整制度の位置づけが、独立対等の二層制関係に立つ都区間の財政調整制度として成り立つことになりました。

実は、平成12年改革の前とその後では、具体的に見える姿というのは変わっていないんですね。平成12年改革の前は、この都区財政調整制度こそが、特別区が東京都の内部団体的性格をもったものである典型的な証しだと言わっていました。それがこの平成12年改革によって切り替わったのですが、現象的には変わらないので、東京都は相変わらず都区財政調整制度については以前と変わっていないという言い方をしています。果たしてそれはどうなのかということが、決定的に重要な命題ということになります。

つまり、現在、法制度が変わったにもかかわらず、法制度に則った運用がなされていないという問題があるんですね。特に役割分担を踏まえて財源配分を行うという根本問題が解決されていない。あるいは、特別区の財政需要をどのように測って算定するかということについても、都と区の間の認識の相違があって、制度の運用の問題では、様々な課題があるというのが実情であるということです。

◇都区財政調整とは何か

具体的に見ていきたいと思います。

最初に、都区財政調整とは何かということです。

特別区の財政にどのような影響があるのか、法律上どういう規定がされているのか、その法の規定の趣旨というはどういうことなのか、その前提となる都区の関係というのは、どのように作られているのか、そして、制度の全体像を俯瞰するとどういう姿になっているのか、ということを見ていきたいと思います。

特別区財政への影響は？

＜特別区の歳入状況＞

まず、特別区の財政にどのような影響があるのかということですが、令和4年度の歳入の状況を見ていただくと、特別区財政調整交付金というのがあります。特別区税とほぼ匹敵するだけの大きな分量があるんですね。したがって、特別区の財政に対する影響というのは、物すごく大きいです。後で見ていただきますが、区によっては、特別区税をはるかに上回る交付金をもらっている区もあり、区によって影響の度合い

が違うのですが、非常に大きな影響を持っているということなんですね。

先ほどの『日経グローカル』の記事では、このことを問題にしていまして、区の自立度が低いということで使っているんです。

特別区税の割合がわずか25%にしかすぎないということで、もっと区の自治を拡充するために、例えば固定資産税を区税にして、それを23区の間で人口と昼間流入人口を基にならす形にすれば、特別区の税源が増えるではないか。固定資産税ですから、全部ではないけれども、歳入の半分近くは特別区の税になるではないかという言い方ですね。これが果たしてそういうことなのか。特別区財政調整交付金というのは、そういう意味での依存財源なのかどうかということが問題になります。

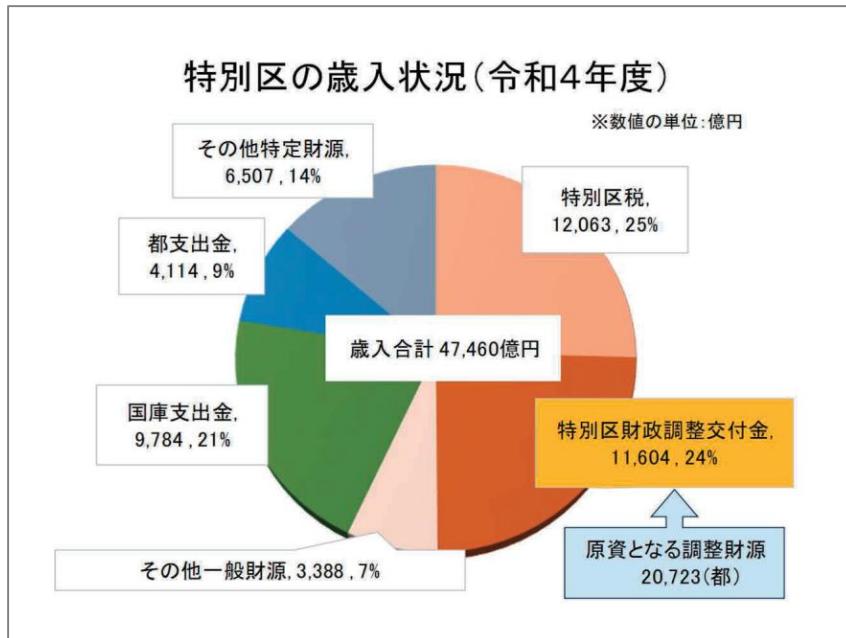
合わせて、この『日経グローカル』の記事の中に、都区財政調整制度というのは、東京版の地方交付税制度であるという書き方がされています。つまり、後で出てきますが、国が地方財源を保障するために設けている地方交付税制度と同じように、東京都が特別区の財源を保障するための制度だというように捉えているのではないかと思うのですが、果たしてそういうことなのかということもこれから見ていただきたいと思います。

法律上の規定は？

＜都区財政調整に関する地方自治法の規定（282条）＞

都区財政調整制度について、法律上はどのような規定になっているのかということですが、一つは、「都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする」となっています。

ここで見ていただきたいのは、1つ目に、都及び特別区の財源の均衡、2つ目に、特別区相互間の財源の均衡、そして3つ目に、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営、この3つが都区財政調整制度の目的だと書いてあるんですね。そのように、法律



の条文を見る時には、きめ細かく一つ一つ見ていただきたいと思います。

そのうえで、この「特別区財政調整交付金とは」として、地方税法等の規定が続きます。これは、市町村税等のうち、都が収入しているもので、都区財政調整の財源と

なるものです。そして、下から3行目のところに「合算額に」というのが出てきます。つまり、都区財政調整の調整財源となるものを示した上で、それらの「合算額に条例で定める割合を乗じて得た額」というようにつながっているんですね。

都区財政調整に関する地方自治法の規定(282条)

- 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。
- 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第5条第2項に掲げる税のうち同法第734条第1項及び第2項(第2号に係る部分に限る。)の規定により都が課するもの(※固定資産税、特別土地保有税、市町村民税法人分)の収入額と(※中略:法人事業税交付対象額と固定資産税減収補填交付金の額)との合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう都が交付する交付金をいう。

これは調整財源を法律上明確にしているということで意義があるんですけども、調整財源の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額、これを基に、「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう都が交付する交付金をいう」というようになっています。

この「乗じて得た額」ということの意味は何なのか。これは、本来は市町村財源であるものが、特別区には全部来ないで、その一部が東京都に留保されるということを意味しているわけです。この後見ていただきますが、都が市の領域の事務の一部を担っていることを踏まえて市町村財源を都と特別区で分け合うためのもので、これを都区間配分と言っています。

そして、都区間配分で配分された特別区全体の配分額をもとに、各特別区が均衡ある水準の事務ができるよう特別区財政調整交付金を交付する。

こういう作りになっています。

短い条文の中に、制度の基本的事項が定められています。こうした規定が地方自治法に書かれたのは、平成12年改革の時なんです。その前は、今都区財政調整制度の目的として見ていただいたことのために、「政令で定めるところにより」「調整上必要な措置を講じなければならない」として、都区財政調整のつくりそのものは、全部施行令に委任されていました。

法律でこれが書かれることによって、都区財政調整制度は、地方交付税制度に並ぶ法律上の財政調整制度として確立したのです。

法の規定の趣旨は？

＜都区財政調整制度の存続理由（平成12年改革時）＞

平成12年改革の時に、都区財政調整制度をどうするかということが非常に大きな課題になったのですが、残すことになった。その残すことになったのは、どういう理由なのかということですね。これは、当時の国の資料の中に説明があります。

まず、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の事務が都に留保されるというような事務配分の特例や、課税権の特例は存続する、そういう改革の内容であるということを言っています。

この場合に、都に留保される事務というのは、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであると。市町村の領域の仕事なので、市町村財源を充てる必要があるということなので、そのための都と区の間の財源配分を適切に行う必要があるといふことなので、その都と区の間の財源配分を適

都区財政調整制度の存続理由（平成12年改革時）

- 大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の事務が法令で都に留保される等の事務配分の特例や課税権の特例（調整3税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続する
- この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある（都と特別区の財源配分機能）
- 特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある（特別区の財源保障機能、財源調整機能）
- 都の内部団体としての性格を払拭する観点から見直しを行った上で、都区財政調整制度により都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じることが適当

切に行う必要がある。これを都と特別区の財源配分機能と言うと説明しています。

つまり都区間配分というのは、都の事務が例外的に市町村の領域に入っているということを踏まえて、都と特別区の間で分け合う必要があるということを言っているわけですね。

そして、特別区相互間に著しい財源の偏在がある中で、大都市の一体性及び統一性を確保するため、その行政水準の均衡を図る必要がある。これが特別区の財源保障機能であり、財源調整機能であるというように説明しています。

このように、都区間の配分と、都区間配分を受けた後の特別区間の財源の調整ということを分けて整理をしているわけですね。

そのうえで、「都の内部団体としての性格を払拭する観点から見直しを行った上で」と、法改正を通じて転換を図ったことに触っています。内部団体性を問われる仕組みではなく、都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じるための仕組みとして、都区財政調整制度を存続したと言っているのです。これも非常に重要なポイントなんです。

元となる都区関係は？

＜地方自治法における都区の役割分担（281条の2）＞

それでは、そういう都区財政調整制度が設けられている元となっている都と特別区の役割分担というのと一体どういうことなのか。

まず、「特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものとされている

地方自治法における都区の役割分担（281条の2）

- 特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものとされているものを除き、一般的に、市町村が処理するものとされている事務を処理する。
- 都は、広域の地方公共団体として、
 - ①都道府県が処理するものとされている事務、
 - ②特別区に関する連絡調整に関する事務、
 - ③市町村が処理するものとされている事務のうち、
人口が高度に集中する大都市地域における
行政の一体性及び統一性の確保の観点から
当該地域を通じて都が一体的に処理することが
必要であると認められる事務を処理する。

ものを除き、一般的に、市町村が処理するものとされている事務を処理する」としています。

この281条の2という規定も、平成12年改革の時に初めて設けられたものなのです。

特別区を初めて「基礎的な地方公共団体」として性格づけをしたということが

一番大きなことなんですが、もう一つ、2行目のところにある「一般的に」という言葉に注目してください。一般的にというのは、一般的に市町村が行っているものという意味ではありません。「一般的に、」とありますように、別の意味がありまして、幅広く包括的に、優先的にという意味なんですね。

「市町村が処理するものとされている事務」とは一体何かというと、都道府県が処理するものを除いて、普通地方公共団体の事務を一般的に処理するということですので、つまり、特別区は、市町村と同様に、一般的に、普通地方公共団体の事務を優先的に行うということをここで言っていると見ていただければと思います。

そのうえで、東京都の役割は何なのかと。東京都は、「広域の地方公共団体」であるとしています。つまり、平成12年改革の時に、基礎的な地方公共団体としての特別区と広域の地方公共団体としての都ということで、他の都道府県と市町村の関係と同じように、二層制に定めたということなんです。その前は、都が広域の地方公共団体と基礎的な地方公共団体を兼ねるということにされていました、特別区はそういう意味で、都の内部的な団体であると言われていたということなんですね。改革により、都は、広域の地方公共団体に純化したということになります。

そして、都は、都道府県が処理するものとされている事務をまず行うと。これはつまり、都は基本的には府県の立場だということになるのですが、「都道府県が処理するものとされている事務」というのは、広域にわたる事務、市町村に関する連絡調整に関する事務、一般的の市町村による処理が難しい事務ということになっています。

そういうことで、都は基本府県なのですが、そのほかに、「特別区に関する連絡調整に関する事務」、そして先ほどお話しした「市町村が処理するものとされている事務のうち」、「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性確保の観点から当該地域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められるものを処理する」とされています。

この「観点から」というのが入っているところが、都区制度の意味あるところで、人口が高度に集中する大都市地域であるということを言っています。つまり、法律上は東京の23区とは言っていないですが、この23区の区域を一つの大都市地域と捉えて、そこに組み立てた自治制度であるということをここで宣言をしているわけです。したがって、一体の大都市地域なので、その地域を通じて行政の一体性・統一性の確保が求められるということなんですね。

そういう大都市制度としての観点から、都が一体的に処理することが必要であると認められた事務を処理するということで、そういう大都市地域において、単一の主体が行わなければならぬものがあるとすれば、市町村の領域の事務のうち都が預かるものがあるということを言っているわけです。

大都市制度ということでは、政令指定都市というのがありますね。全国で20市ありますが、その政令指定都市というのは、一つの大都市地域を一つの基礎自治体が基本的に預かるという制度です。ところが東京の場合には、一つの政令指定都市、つまり東京市ということではとても賄い切れない程の質量を持っていますので、これを23の基礎自治体が基本的に預かりつつ、都との特別な役割分担の下に全体の一体性、統一性を保っていくという仕組みになっているということなんですね。

今言いました大都市地域における云々という部分については、東京都は、都が一体的に処理するという部分とセットで読み込むんですね。つまり、この23区の区域の一体性確保のための仕事は都の役割だというように読んでしまうんです。そのためには、東京都は何をやっても良いと。このことは、後程改めて見ていただきます。

＜都道府県と区・市の分担関係＞

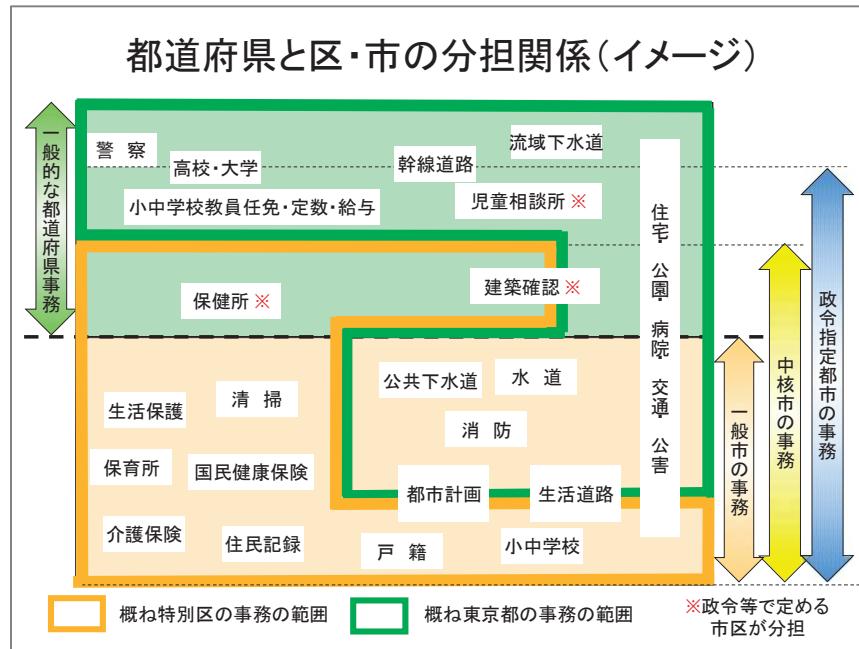
ご覧いただいたような分担関係ですが、具体的な姿はどういうことかということで見ていただきます。

まず、一般的な都道府県と市町村との役割分担の図としてご覧ください。中核市、政令指定都市といった一定の規模・能力のある自治体は、都道府県の事務とされる領域に役割を持つことになっていますが、どうしてこういうことが可能なのかというと、さっき言いましたように、もともと市町村が優先関係を持っていますので、できるのであれば、市町村が全部やってもいいわけです。ところが、市町村ではなかなか担えないようなものがあるので、それを都道府県が行うという分担関係になっています。もしその事務を処理できる力があれば、それは当然市町村の側が行うということで、

それが制度として作られているのが中核市であり、政令指定都市であるということになるんですね。

これに対して、都と区の関係というのは、緑とオレンジの太枠で示している形にな

っています。先ほど
条文で見ていただ
いたように、市の領
域に東京都の役割
が入っている。逆に、
特別区が能力に応
じてできるとい
うことで、保健所設置
市の仕事を始めと
して、府県の事務の
領域に役割を持っ
ているものがある
と、こういう関係に



なっているわけです。

＜役割分担の原則の考え方＞

先ほど触れました都区の役割分担についてどのように考えるかということなんですが、逐条地方自治法という、国のほうで、法律改正の都度、その改正の内容を整理しながら盛り込んでいる資料があります。法の趣旨ということになると思いますが、その中で、特別区と都の関係について、説明があります。

特別区優先の原
則が適用される
ということを前
提に、都が、市
の領域の事務を行
うというのは、特
別区全体として
の一体性・統一性
の確保が要請さ
れるためである
けれども、そうい
う要請があれば、
即、都による直接

役割分担の原則の考え方

- ◆ 東京都が分担する「市町村事務」は限定的
- ◆ 特別区も大都市地域の一体性・統一性の確保に責任

- (都の性格に対比しての特別区の位置づけは)都道府県の性格に対比して市町村が基礎的な地方公共団体とされるのと同等の位置づけであり、大都市地域で展開される地方自治における特別区優先の原則が明確にされている。
- 都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。……しかししながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整機能を行使することにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要性がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。

——「逐条地方自治法」(松本英昭著)の第281条の2に関する記述から抜粋

の処理が認められるものではないというように書かれています。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整機能を行使することにより対応すべきであると。

つまり、一体性・統一性確保の必要がある事務についても、まずは特別区が自ら行えということを言っているわけですね。それではできない、都という単一の主体でなければ処理できないものについては、都が処理するという説明をしています。

これは、東京都が分担する市の領域の事務の範囲というのは、限定的に考えなければいけないということと、逆に、特別区は、それぞれの区域のことに責任を持つのは当然ですが、それだけではなく、23区全体の大都市地域の一体性・統一性の確保についても責任を持つということを言っていると読み取る必要があると思います。

制度の全体像は？

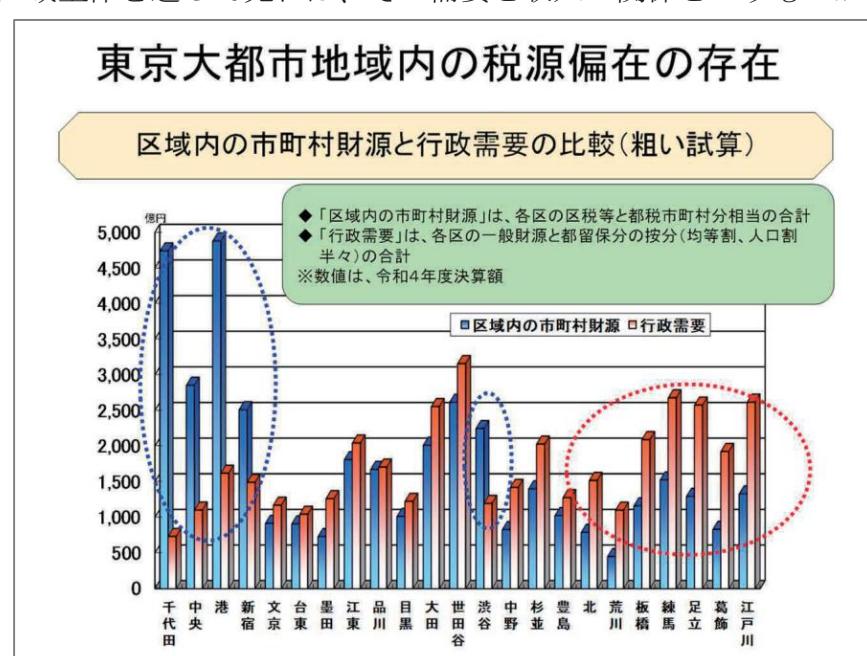
＜東京大都市地域内の税源偏在の存在＞

これまでのお話を踏まえて、制度の全体像を見ておきたいと思いますが、その前提として、23区の区域の税源の偏在状況を見ていきます。

特別区の区域は、一つの大都市地域として構成されているということなので、その地域の中で、経済的、社会的な分担関係があります。したがって、これを23区毎に分割してみると、税源の著しい偏在、あるいは需要の偏在というものがあります。

業務地中心のいわゆる都心区と言われているところでは、想定される行政需要に対して、それを賄うのに必要な規模をはるかに超える税収があるという形になりますし、逆に、住宅地中心の周辺区と言われているところでは、その地域で行われるべき行政の需要に対して、必要な税収が得られない状態に置かれているということなんです。ただ、この23区の区域全体を通して見れば、その需要と収入の関係というものが、バランスを持つということになるわけですね。

他の大都市地域においても、地域内を分割すれば同じように税源の偏在があるわけですが、政令指定都市という単一の基礎自治体であるために、それが表面化



しません。東京大都市地域が23の基礎自治体で構成されているために、税源の偏在が浮き彫りになり、調整のための特別な仕掛けが必要になってくるということなのです。

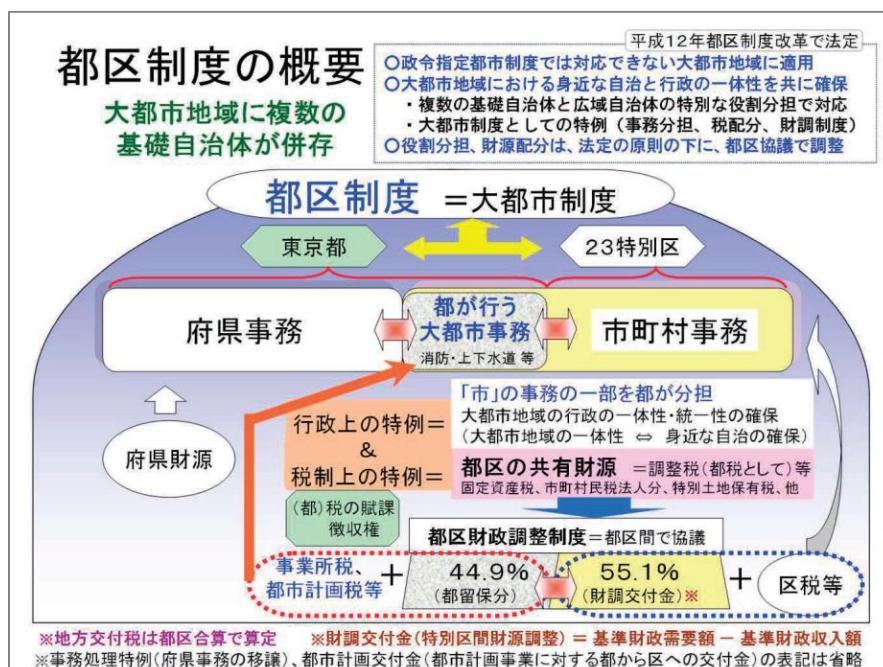
＜都区制度の概要＞

ここで、都区制度の全体像を見ておきたいと思います。

大都市地域に複数の基礎自治体が併存していて、広域自治体である都との特別な役割分担の下に、この地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保しつつ、行政の均衡化を図っていく制度であるということで、政令指定都市制度では対応できない、そういう集中度のある大都市地域の制度として作られています。そのために、役割分担や財源配分の特例が設けられています。

そして、都区間の役割分担、あるいは財源配分の問題については、都区間の協議で解決しろというのが、法律の趣旨になっています。

絵で見ていただくと、都と特別区の関係というのは、基本は府県と市町村の関係になりますが、都が一部市の領域の事務を分担するという行政上の特例が置かれていて、これに対応して、財政上の特例が置かれているということになります。市町村財源の



一部を都が持つということですね。

そして、その中の一部は、共有財源ということで、都が預かっていて、それを都区財政調整制度を通じて分け合い、都区それぞれの事務を行うという構造になっています。

るわけです。これが都区制度全般を総覧した絵解きの図ということになります。

＜都区間の財源配分の状況＞

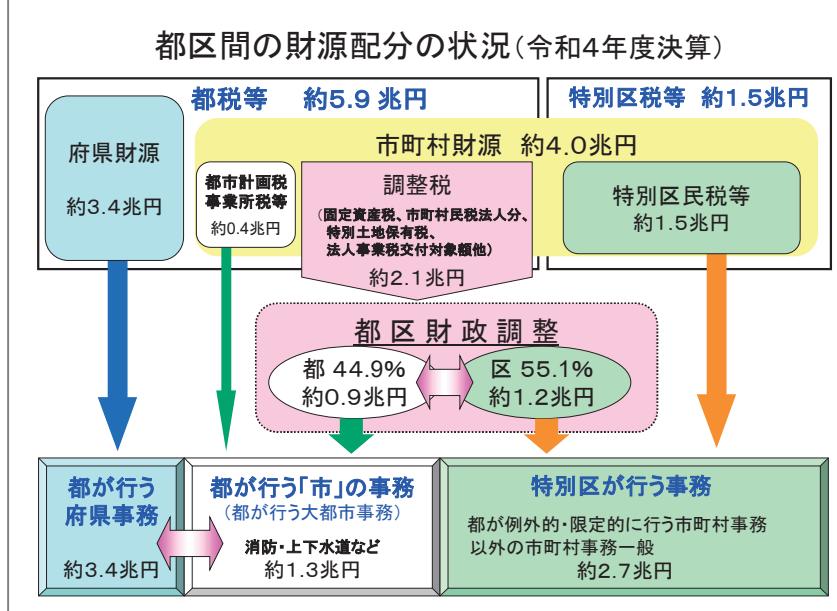
都区間の財源配分の状況ですが、令和4年度で見ると、東京都が府県財源として持っているのが3兆4千億円、そして特別区の区域にある市町村財源が約4兆円という構図になっています。その市町村財源は、都が都税として徴収する分と特別区が徴収する分に分かれています。

そしてこの税源に対応して、それぞれ仕事の大きなくくりは、都は、府県事務と市の領域の事務の一部を担う、特別区はそれ以外を担うという関係にあるのです。

府県事務には府県財源を充てる、そして市町村事務には都区それぞれが持っている市町村財源を充てるということになるわけですが、「調整税」を都区財政調整制度を通じて分けることによって、それぞれの事務の財源とするという形になっています。

全体の財源がこういう規模で配分されていることをご覧いただきました。

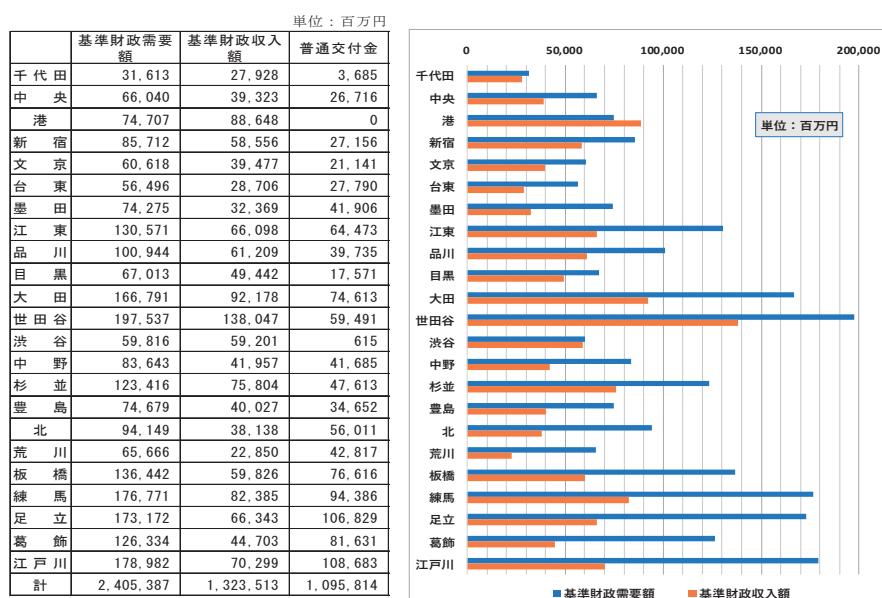
この都区財政調整を通じて行う配分というものが、果たして妥当なものであるのか、そして東京都が預かっている市の領域の事務とその財源、これが都が行う府県事務と府県財源とうまくバランスがとれているのかどうかが問題になってくるということです。



＜普通交付金区別算定額＞

都区財政調整を通じて、各区内に交付金が配られるというお話をしましたが、具体的にどのように配られているかを令和5年度の再調整後の姿を見てください

普通交付金区別算定額(令和5年度再調整)



い。

棒グラフのほうは、青い棒が都区財政調整で測られる需要額、赤い棒が同じく収入額を表しています、その差し引きが、交付金として交付されています。つまり、各区ごとの需要と収入を計測した結果の不足額を交付するということです。

港区だけは、赤い棒が青い棒を上回っていますので、需要に対して収入のほうがオーバーしているということで、交付されていません。この出っ張った部分をどうするかというと、それは港区の自主財源になります。平成12年改革の前は、この出っ張った部分というのは、一旦東京都に納付して、各区に配る財源にするということで、23区間の財源調整を徹底する制度になっていました。制度改革によって、課税自主権の観点からそれが廃止されましたので、港区の自主財源になるということになったのです。

◇都区財政調整制度の枠組み

次に、都区財政調整制度の枠組みということで見ていきたいと思います。

財政調整制度というのは、そもそもどういう役割を持っているのかということ。そして、この都区財政調整の基本的な仕組みはどうなっているのか。どういう変遷を経てきたのかということを、見ていただきたいと思います。

財政調整制度とは？

＜地方財政調整制度の仕組み＞

まず地方財政調整制度とは何かということですが、地方公共団体間の財源の均衡を図って、全ての地方公共団体が一定の水準を維持できるように、行うべき事務を遂行

地方財政調整制度の仕組み

- 地方公共団体間の財源の均衡化を図り、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう(「ひとしきその行うべき事務を遂行できるように」)財源を保障する制度
- 一定の原資をもとに、一定の合理的基準により各団体の財政需要と財政力(税収等)を測定し、不足分を交付することを基本に実施
 - ◆ 地方交付税制度(国による全国自治体の保障)
 - ◆ 都区財政調整制度
(交付税の下での都区間調整による都と特別区の保障)

できるように財源を保障する制度であるということです。

23区の間ではもちろんですけれども、全国津々浦々ある都道府県、市町村の財源というのは、非常に不均衡な状態にある。しかし、地方団体が行うべき事務というのは、等しく行われるようにしなけ

ればいけないということで、どうしても財源の均衡を図る措置が必要になるということなんですね。

そのために、一定の原資をもとに、合理的な基準をもって各地方団体の財政需要と財政力を測定して、その不足分を交付することを基本に行うのが、地方財政調整制度の仕組みということになります。

一般的なのは、地方交付税制度で、これは国が全国自治体の財源を保障する制度です。そして、都区財政調整制度というのがもう一つあって、これは交付税で都と特別区全体を測定したうえで、その下での都と特別区の間の調整で、都と特別区個々の財源を保障するという仕組みになっています。

交付税制度のほうは、国税の一部を原資にして配ることになっていますが、都区財政調整制度の場合には、市町村財源を原資として配るということになっています。交付税の場合には、国の責任として保障する。都区財政調整制度の場合には、交付税の保障の下で、都と特別区の間で財源を分け合うという関係にあります。もっとも、都と特別区は、財源超過とされて交付税は来ていませんが。

先ほどの『日経グローカル』の記事ですと、東京版の交付税制度という説明の仕方をしていますが、東京版の交付税制度というと、東京都が特別区の財源を保障する制度というように聞こえてしましますよね。そうではないというところを押さえておいていただきたいと思います。

基本的な仕組みは？

＜都区財政調整制度の基本的仕組み＞

都区財政調整制度の基本的な仕組みをご覧いただきたいと思います。

まず、交付税では東京をどう扱っているかですが、都内の市町村については、個々に算定していますが、東京都と特別区については、都は府県として、23区の区域は一つの市とみなして計算し、その両者を合算して

都区財政調整制度の基本的仕組み

地方交付税では、都区を合算で算定(財源保障)

⇒都と特別区個々の財源保障は、都区財政調整制度で対応

① 都と特別区の財源の均衡化(都区間財源配分)

都が「市」の領域の事務の一部を担うことを踏まえ、役割分担に応じて「市」の財源を分け合う

⇒調整財源(固定資産税等)の一定割合を配分

② 特別区相互の間の財源の均衡化(特別区間財源調整)

特別区間の税源偏在を踏まえ、①による区側の財源をもとに、各特別区がそれぞれ行うべき事務を処理できるよう、特別区財政調整交付金を交付する

⇒基準財政需要額 - 基準財政収入額 = 交付額

③ ①②は、都区間の協議により定め、都が執行する

算定する、つまり都と特別区と一緒に財源保障するという仕組みがとられています。実際には、収入超過と計算されて、交付はありませんが、一応国としては財源保障をしているということです。

都と特別区を合算で「財源保障」しますので、都と23区それぞれの財源保障については、都区財政調整制度で対応する。その両者が相まって、制度として全ての自治体の財源保障が行われるという説明になっているんですね。

そのうえで、第1に、都と特別区の財源の均衡化という都区間財源配分を行う。これは、都が行う市の領域の事務があるということを踏まえて、役割分担に応じて財源を分け合うということで、都が預かる調整財源の一定割合を配分するという仕組みがとられています。

都区間配分によって、東京都が行う市の領域の事務の財源を保障することで都の財源を保障する一方、都と特別区の財源を分けることによって、23区全体の総額を保障するということになります。

第2に、特別区相互の間の財源の均衡化を図るべく特別区間の財源調整を行う。これはつまり、都区間配分によって保障される23区全体の総額をもとに、23区個々の財源を保障するという仕組みです。

そのための客観的な測定の仕方として、基準財政需要額と基準財政収入額というものを計算して、その差し引きで不足分を交付するのが基本になっています。

そして、第3に、都区間配財源配分と特別区間財源調整は、都区間の協議によって定めることとされており、東京都が交付をするということですので、都が執行するという仕組みになっています。

これは、現象的には、東京都が税を持っていて、交付金を配る条例も予算も持っていて、それを決めるのは都議会であるので、東京都が全部差配できる制度ではないかということになるんですけども、この都と特別区の協議によって定めるということころが、一番の肝です。協議を通じて、合意した内容をもって東京都が執行するということなんですね。

制度の変遷は？

＜都区制度改革の変遷＞

ここで、都区制度改革の変遷ということでご覧いただきます。

細かく説明する時間はありませんが、戦後、東京の区が「特別区」となって以降、今日に至るまで、様々な改革が行われてきました。全て東京大都市地域の一体性の下での制度改革ということなのですが、一体性の問題と身近な自治の問題をどのように調和させるのかという命題の下で、身近な自治を徐々に強化していく流れであったということなんですね。

都区財政調整制度についても、いろいろ形は変えつつも、その制度改正に合わせて変遷してきました。国の交付税制度等の財政調整制度の改正も踏まえながら、かつ、東京独自の制度として作られてきたということで、それが平成10年の法改正、つまり平成12年の制度改革によって、先ほど言いましたように、根本的に改められた。

こういう経過をたどったということを見ておいていただきたいと思います。

都区制度改革の変遷

大都市の一体性を確保しつつ
身近な自治を強化

地方自治法	改革のポイント	財調制度
昭22施行	都区2層制(特別区は「基礎」) ⇒実態的権限なし	昭22～配布税制度 昭25～納付金制度
昭27改正 (同年施行)	特別区は都の内部的団体に ⇒都が「基礎」、区長公選廃止、事務の限定列挙、都が調整権	昭28～平衡交付金制度 (納付金制度併用)
昭39改正 (昭40施行)	特別区の権限を拡大 ⇒福祉事務所等移管、課税権(都が調整)、都区協議会設置	基本額方式確立 (調整税の一定割合)
昭49改正 (昭50施行)	特別区に「市」並みの自治権付与 ⇒区長公選、人事権、事務配分原則の転換(保健所等の移管)	制度改善 (趣旨明確化、自主財源強化、原則単位費用化)
平10改正 (平12施行)	都区2層制の復活(法定) ⇒都区の役割分担、財源配分原則明確化(清掃等の移管他)	財調制度の法定 (目的、財源、基本額方式、配分基準)

◇都区間財源配分の基本と実際

ここまででひととおり、都区財政調整制度の基本的な事項についてお話をさせていただきました。この後、都区間の財源配分と、特別区間の財源調整の、もう少し具体的な内容に入っていきたいと思います。

まず都区間財源配分の基本と実際ということで、もう少し詳しい内容を見ていきたいと思います。

都区間財源配分というのは基本的にどのように考えていくべきか、都と特別区がそれぞれどういう主張をしているか、そして、これまでの経緯はどんなことがあったのか、これには主要5課題の協議ですとか、都区のあり方検討、特別区の児童相談所設置をめぐる協議といった大きな流れがありますので、そうしたことについて触れてていきたいと思います。

都区間財源配分の基本は？

＜都区間の財源配分の基本＞

まず都区間財源配分の基本は何かということです。

法律の原則については、先ほどご覧いただいたと思いますが、市の領域の事務の役割分担に応じて、基礎自治体の財源を都区間で分けることが必要であるということです。

都区間の財源配分の基本

▶法の原則

「市」の領域の事務の役割分担に応じて基礎自治体の財源を都区間で分けることが必要

※現行配分割合の妥当性は未整理

▶都区の合意事項

配分割合は中期的に安定的なものとし、役割分担に大幅な変更があった場合等に変更する

※H12 44%⇒52% H19 55% R2 55.1%

➡ 役割分担が変更されれば配分割合を見直すことが必要

ただし、現行の配分割合の妥当性というのは、これまでの都区間の協議では整理できていないという大問題が残されています。

そして、この法の原則と合わせて、都区間の合意事項として、配分割合は、中期的に安定的なものにしよう、役割分担に大幅な変更があった場

合等に限って変更することにしようという約束事があります。

この役割分担に大幅な変更があった場合等ということですが、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合という、3つのケースを言っています。

これは、長年都と特別区の関係では、都区財政調整の配分割合をめぐって、実に熾烈なやり取りが延々と繰り返されてきました。これは平成12年改革以前のはるか昔からそうなんですね。それで、長い間の都区関係の反省として、毎年毎年財源争いをするような姿はいかがなものかという双方の思いが背景にあります。都区制度改革に向けて、できるだけ中期的、安定的なものにしていく。その中で、都区それぞれが運用していくべきだという方向が出されてきました。

つまり、税収というのは毎年毎年変動します。良い時もあり、悪い時もある。そういう税の自然増減に係るものについては、決められた配分割合の中で、都区それぞれが責任を持って財政運営していくことにして、分担の変更等の具体的な変更事由があった時に限って配分割合の見直しをすることにしようということになったのです。

これを具体的に決めたのは平成12年改革の時でしたが、その後配分割合を変えたのは、平成12年改革時の変更も含めて、3回しかありません。この四半世紀ぐらいの間に、3回しかないというのは、そういうことなのです。

いずれにしても、配分割合は、都区の役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて見直すということが、法の原則であり、都区の合意事項であるということです。

都区それぞれの主張は？

＜配分割合の変更に関する都の考え方と反論＞

○ 都の主張に見られる考え方

今見ていただいたことの持つ意味が、実は今、児童相談所の問題で問われています。この時に変えずにいつ変えるんだということを区側が言っているということなんですね。法の原則からしても、都区の合意事項からしても、役割分担が変更されれば、配分割合を見直す。それが財源配分の基本であるということを主張しているわけです。

ところが、これがなかなか、折り合いがつかないのでです。

どうしたことなのかということですが、まず東京都の主張を整理してみると、この都区財政調整制度の基本的な仕組みとして、特別区の財源が年度を超えて著しく過不足する場合に配分

割合を変更すると自治令で書かれているということですね。配分割合の変更についての規定はここにしかないということなんです。

したがって、配分割合を変更するには、需要と収入の差で財源の過不足が著しくなるかどうかを見極めなければならないんだと。

配分割合の議論の根幹というのは、自治令に定める財源の過不足と、それから都区の合意事項である役割分担であって、この両面から議論することが基本で、財源の議論を避けて通ることはできない、こういう言い方なんですね。

○ 反論

これに対して、区側としてどのように考えるかということですが、先ほど見ていただいたように、配分割合というのは、都が市の領域の事務の一部を担うことを踏まえて、役割分担に応じて定め、変更があれば変更するというのが制度の原則であって、都区の合意事項であるということです。

役割分担に応じて定めるというおおもとのことが、本来は平成12年改革の時に解決していかなければいけなかつたのが、解決しないままに今日に至ってしまっているということではあるのですが、しかし、引き続きの協議事項として残されています。

配分割合の変更に関する都の考え方と反論

＜都の主張に見られる考え方＞

- 区の財源が、年度を超えて著しく過不足する場合、配分割合を変更するものと法令で規定（自治令 § 210の14）
- 従って、配分割合を変更するには、需要と収入の差で財源の過不足が著しくなるかどうかを見極めることが必要
- 配分割合の議論の根幹は、自治令 § 210の14に定める財源の過不足と、H12実施大綱に定める役割分担であり、この両面から議論することが基本で、財源の議論は不可避

したがって、都が言う自治令210条の14の著しい財源の過不足ということの前に、役割分担、あるいはその変更に応じた財源配分が行われていなければなりません。こちらのほうが、配分割合の基本であるからです。

自治令210条の14というのは、何が書かれているかというと、普通交付金の総

配分割合の変更に関する都の考え方と反論

＜反論＞

▶ 配分割合は、都が市の領域の事務の一部を担うことを踏まえて、都区の役割分担に応じて定め（注）、役割分担の変更に応じて変更するのが制度の原則であり、都区の合意事項

（注）役割分担に応じた財源配分のあり方は未解決の協議事項

▶ 自治令§210の14（注）の前提として、役割分担（の変更）に応じた財源配分が行われていることが必要

（注）普通交付金総額と特別区ごとの財源不足額の合計に著しい乖離がある場合は配分割合を変更しなければならないという規定

※著しい乖離の目安は1,200億円規模（普通交付金総額の1割）

⇒この状態にならなければ変更できないとするのは非現実的

※地方交付税は交付税率の変更の前に、地方財政対策等で対応

▶ 特別区の需要と収入を計って配分割合を決める方式は、都の裁量で左右されることを意味し、二層制の独立対等関係に反するもので、都区制度改革の過程で否定されたもの

額と、特別区ごとの財源不足額の合計に著しい乖離がある場合は、配分割合を変更しなければならないということです。

これは非常に読み方が難しいのですが、著しい乖離というのは何な

のかというと、地方自治法の逐条解説によれば、普通交付金総額の1割がめどだと。今でいうと、1,200億円規模になります。1,200億円規模の著しい過不足がなければ、財源配分は変更できないということになると、1,200億円までは我慢しろということになりますよね。そんなことは現実的にあり得ないではないかと。

実は、交付税にも似たような規定があります。交付税の場合は、地方行財政制度の改正または交付税率の変更という形での規定ですが、この規定による変更を行うのは、やはり、普通交付税の総額の1割がめどということになっているんです。

ところが、それでは、交付税はそういうことにならないと何もしないのかというと、毎年地方財政計画というのを作つて、地方財政全体を見通して、財源の過不足を見極めるんですね。それで、地方交付税の原資だけでは足りない時には、必要な措置を講じるわけです。それは、国の一般会計から一時繰入れをしたり、借り入れをしたり、あるいは、起債をより多くできるようにしたりとか、そういう形で、いずれにしても、翌年度の財源の過不足が生じないように、国として見通しを立てて対策を講じているのです。

そういう特別な措置をしなければならないような状態が著しくて、かつそれが複数年度にわたって続くというような時には、今言ったように、地方税財政制度の改正なり、率の改正をしなければならないというように、この条文が使われるわけです。実際には、この規定に該当する状態が続いているという議論がありながらも、この規定

による率の改正にまで至ったことはないんです。過去に率の改正は何度かありますが、この規定によってではなく、税制の改正に伴う見直しなど、率を変更する事由に応じて変更しているんですね。ただ、最終的に強制規定としてそういう条文を置くことによって、財源保障を実のあるものにするという理屈なんです。

ところが、都区財政調整の場合には、この交付税と同じような規定を置いていますが、それ以外に、交付税で行われているような特別な措置を独自で行うことはできません。ということは、これが唯一の根拠だとすれば、先ほど言いましたように、1,200億円規模で足らなくなるまでは我慢しろということになるんです。

しかも、我慢すると言っても、形式上は財源不足の状態にはできないのです。来年度の交付金を交付する時に、あらかじめ財源が足りない中で交付しますということはあり得ないので、足りているように見せるんです。どうするか。基準財政需要額を見直して、縮減するんです。それによって帳尻が合うようにした上で交付をするということになるんですね。そうすると、収まったではないかということになってしまうのです。

結局、この規定をもって配分割合変更の唯一の根拠であるというのは、現実的にも、制度的にも、無理があるということになります。

そもそも特別区の需要と収入を計って配分割合を決めるんだという東京都の主張ですが、東京都が認める需要と収入の過不足で交付金を交付するということになりますので、それは都の差配で特別区の財政運営が左右されるということです。まさに特別区は東京都の内部団体的存在であるということになってしまいますよね。二層制の独立対等関係とはとても言えないということなんですね。制度改革をした意味がなくなってしまうのです。そういうことで、区側は反発しています。

先ほど申し上げたとおり、交付税というのは、国が地方の財源を保障する制度であり、都区財政調整というのは、交付税の財源保障の下で、都と特別区の間で総額を分け合う制度であるという、その関係と違いをきちんと理解しなければならないということです。

これまでの経緯は？

都区財政調整の都区間配分の問題については、先ほどお話ししたような都区間の基本的な対立関係があつて、これは過去から延々と続いているんです。

都区制度改革に関する自治法改正が平成10年にあって、平成12年の施行までの間に、都区間で改革の実現に向けての様々な整理をした中に、この財政の問題もあつたのですが、法律改正が行われて、見ていただいた原則が確認されたにもかかわらず、改革施行の直前の平成11年の段階で、東京都は、需要と収入を計って必要額を交付するのが都区財政調整制度の仕組みであり、改革後も変わらないんだと言い切りまし

た。

つまり、法改正で制度を改革したにもかかわらず、改革直前の時点ですら法改正を踏まえない姿勢を示したわけで、それが今日までずっと引き継がれているのです。ですので、制度改革からおよそ四半世紀を経たにもかかわらず、財源配分をめぐる都区間の対立の基本構造は変わっていないんですね。

これが特別区にとっては、非常に悩ましい問題なのです。我々公務員は、法律の下に、法律を施行する立場で仕事をしているわけです。ところが、法律があるにもかかわらず、法律に従わない。しかもそれが都区財政調整を所管している東京都である。一体どうしたらいいんだろうかということなんです。なかなかこの東京都の姿勢を崩すことが難しいまま今日に至ってしまっているのですが、法制度の問題ですので諦めるわけにはいかないのです。

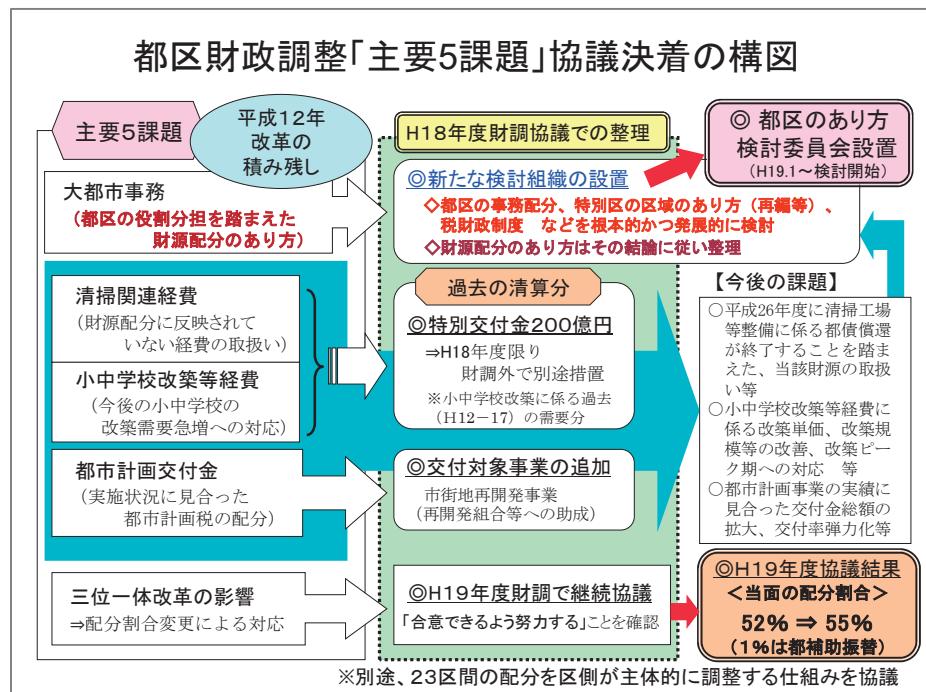
以下、平成12年改革以降の主な協議の経緯を見ていきたいと思います。

○ 主要5課題の協議

＜都区財政調整「主要5課題」協議決着の構図＞

まず、「主要5課題」の協議というのですが、これは、平成12年改革の時に、役割分担に応じた配分割合の見直しをはじめとする財源配分問題を整理したうえで新制度のスタートを切るべきところだったのですが、都区間でその折り合いがつかず、改革後の課題に残しました。清掃の移管を初めとした改革の実行そのものができなくなる事態を避けるために、やむを得ずそうしたのです。

特に役割分担を踏まえた財源配分のあり方というのが一番大きな命題でしたが、同時に、清掃関連経費、小中学校改築等経費、都市計画交付金など、解決できていなか



った財源配分をめぐる幾つかの課題がありまして、合わせて主要な5つの課題ということで都区で確認をして、協議をすることになったのです。

「三位一体改革の影響」

というのもありますが、これは平成12年の時点では、「大きな制度改革やどうしても対応できない事態が発生した場合には配分割合の変更について協議する」という5課題のうちの1つだったのですが、その後の動きの中で、国の税財政制度の改正で三位一体改革というものが浮上して、結果として、それが一つの課題になったというものです。

この5課題の協議というのは、平成15年から始まって、かなりシビアなやり取りを続けたわけですが、結果としては、根本的な解決はできませんでした。

一番大きな課題であった「都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方」については、新たな検討組織を設置して、改めて根本から議論をし直した後に、その結果によって決着することにしようということになったのです。

その根本からの議論というのは、事務配分のあり方、特別区の区域のあり方、そして税財政制度等今後の都区のあり方について根本的、発展的に検討するというものでした。

これは、過去のいろいろな協議の経緯を踏まえて都区間の事務配分を整理した結果で平成12年改革を実現した。その結果を受けて、きちんとした役割分担に基づく財源配分を決めようとしたはずだったものが、事務配分をもう一回見直そうということになると、実は全然ステージが違うことになるんですね。しかし、5課題の協議が膠着状態に陥ってしまって、東京都から出された抜本見直しの提案に乗らざるを得なかった。ステージを切り替えてやり直そうということで、区側は体制を整え直すことにしたんですね。

5課題のうちのその他の課題については、基本的には何一つ解決していないのですが、5課題の協議としては、これで収束をして、新たな検討組織での検討の中で、最終的に解決を目指そうではないかということになったのです。

三位一体改革というのは、もう昔の話なので、ご存じない方が多いと思いますが、国の地方分権改革の経過の中での地方税財源に関するもので、国庫補助負担金をできるだけなくして、残すものは見直しをする、それに伴って、地方が役割を引き継ぐものについては、所得税から住民税に財源を移譲する、合わせて地方交付税についても見直しを行う。その3つを同時にを行うということで、三位一体改革と言われたんですが、特別区にとっては非常に大きな影響がありました。

まず、国庫補助負担金の一部を廃止するその分のお金が来なくなるわけです。そして、税源移譲を行うといつても、それまでの住民税は、累進課税であったのが、フラットといって、所得の高い人も低い人も税率が同じになった結果、所得が高い人の多い特別区は、トータルとして減収になってしまったのです。国庫も減り、税収も減りという、ダブルパンチでもう大変なことになりました。特に、都心区のほうは、物すごいダメージを受けることになるんですね。

そういうことの中で、住民税への移譲のされ方が、トータルしたらマイナスなん

すけれども、東京都のほうに税収がシフトする形の改革になったものですから、都から特別区に財源を移さなければならぬということで、配分割合の変更が大きな焦点になりました。

当初、東京都は、ほおかむりしようとしたのですが、特に都心区を中心に、猛烈に国とかにも働きかけたりしていく中で、国が東京都に対して、これは都区財政調整で解決しろと迫ったのです。それで東京都も仕方なく対応せざるを得なくなつたということで、都区協議の俎上に上がりました。

この協議も非常にシビアなやり取りがあつて、今日は詳しく説明する時間がないのですが、区側が納得のいく結論にはなりませんでした。辛うじて、これによって配分割合を2%変更することになりました。

平成17年度の時点の協議では、そもそも都が示した2%では足りないということで決着がつかず、平成18年度の協議に持ち越したにもかかわらず、2%以上に広げることはできなかつたのですが、東京都の補助金を一部廃止して、それを特別区の自主事業に切り替えるということで1%、合わせて配分割合を3%増やすということになりました。

不十分な結果とはいえ、税財政制度の改正と役割分担の変更で配分割合を変更するという、平成12年改革の際の配分割合変更の合意に即した実績は作りました。

これで当面の財源問題については、一旦けりをつけておいて、都区のあり方検討に向かっていこうではないかということになり、平成19年1月にその検討が始まったという経過をたどりました。

＜役割分担を踏まえた財源配分が決着せず＞

主要5課題の協議の中で、一番大きな役割分担を踏まえた財源配分の問題が解決し

なかつた最大の原因は、都の事務のうちの市の財源を充てるべき範囲について、都と特別区の見解が大幅に乖離したということなのです。

区側としては、過去にも同じような分析をしてうまくいっていませんので、計算式で配分割合を導く方法ではなく、東

◇役割分担を踏まえた財源配分が決着せず

▶ 財源問題(主要5課題)協議の結果、都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅に乖離

※都 232事業 1兆2千億円 ⇔ 区 33事業 6千8百億円
(H15年度決算)

＜都の主張＞

「一般的に市町村が処理する事務」に限定されず、少なくとも政令指定都市の事務を含む。

＜区の主張＞

法は、「一般的に市町村が行う事務」の範囲に限定している。政令指定都市の事務は特別区の区域では「府県事務」。

◆ 東京都の役割は、府県事務十单一の主体が行うべき「市町村事務」

◆ 都が「市町村事務」の一部を担うことに応じた「市町村財源」の配分が課題

京都が預かっている市町村財源でどういう事業をやっているかの一覧を出してくださいという要求をしました。当時、東京都が1兆円ぐらいの市町村財源を持っていましたので、それに見合う事業のメニューを示すよう求めたのです。

ところが、東京都は、その市町村財源以上に事務を出してきました。それは、東京都が本来市の財源を使って行うべき事務だという言い方なんですね。それで、もうありとあらゆるものを寄せ集めて、232事業も出してきて、1兆2千億円のメニューを出してきました。

区側は、最初は、メニューが示されたら、おそらく都が市町村財源を充てるにふさわしくないものも含まれているだろうけれども、一旦それが現在の姿だということを確認して、将来に向けて是正する道を探ろうと内々思っていたのです。しかし、市町村財源の枠を超えて出されてきたものですから、これは中身に立ち入るしかないということで、分析したところ、都が示してきた事業のうち、本来都の役割として市町村財源を充てるにふさわしい事業は、33事業、6千8百億円しかないのではないかということになりました。そうすると、都区双方の主張の間に5千億円以上もの大きな乖離が出てしまったんですね。

そのためどうしようもなくなって、先に進まなくなってしまったのです。

どういうことかというと、東京都は、先ほど法律で見ていただいたような一般の市町村が処理する事務の範囲だけではなく、都には大都市の一体性を確保するために行う仕事があって、それは例えば政令指定都市の事務も含めてそうなんだと。都が示してきたのは、政令指定都市の事務に限らず、中には事務処理特例で特別区に移譲しているものや、特別区に対する補助金まで含まれていて、こうした明らかな府県事務も含めて市町村財源を充てるべき大都市事務だというように言って、膨らませてきたんですね。

実は、これも内輪の話ですが、当時の都の担当部長とは事前に話をして、政令指定都市の事務だけは入れないように言っておいたんです。なぜかというと、平成12年改革の前に同じような議論をしていて、その時に、当初は、都のほうから政令指定都市の事務を出してきたのですが、政令指定都市の事務というのは、法律がてきて、東京都の役割としては府県の仕事ですよということで、東京都自身も納得して取り下げたのです。それで、今回復活させないように言ったんです。ところが、蓋を開けたら入ってきてしまった。わけを聞くと、政令指定都市の事務を入れないと、1兆円が埋まらなかつたということなんですね。もうあらゆるものをかき集めて、膨らませて出してきたというのが実態なんです。

区側は、法律の原則に沿って、一般の市町村が行う事務の範囲で都が一体的に処理する必要があるものが、都が市町村財源を充てられる事務なので、政令指定都市の事務等は府県事務として整理されるべきもので、市町村財源を充てるべきものではないと主張して、これが主要な対立点になったのです。

繰り返し言いますが、東京都の役割というのは、「府県事務」プラス「単一の主体が行うべき「市町村事務」」ということですから、財源も府県事務には府県財源、市町村事務には市町村財源という原則を貫かなければなりません。東京都が「市町村事務」の一部を担うことに応じた市町村財源の配分が課題なのであって、それを逸脱してはなりません。どうして都が市町村財源を使えるのかという根拠ですよね。それをきちんと押さえなければいけないということを言ってきたということなのです。

○ 都区のあり方検討

＜都区のあり方検討の状況＞

主要5課題の協議がうまくいかず、都区のあり方検討に切り替えるということになったわけですが、これも結果としてはうまくいきませんでした。

かなり時間をかけて、東京都のほとんどあらゆる事務をターゲットにして、本来都

がやるべきか、特別区がやるべきかという議論を重ねて、事務の配分についての検討の方向性を一旦整理するところにまでは至ったのです。

しかし、それを踏まえて具体的に検討を進めようとした時に、東京都は、この先進める

都区のあり方検討の状況

- ◆ 都が、事務配分と区域のあり方はセットで検討すべきであり、再編を含む区域のあり方について議論が必要としたのに対し、特別区は、区域の再編の問題はそれぞれの区が主体的に判断すべきものであり、事務配分の議論の前提となるものではないとして嗜み合わず
 - ◆ 都区のあり方検討は、都が、区域の再編議論抜きにこれ以上進められないとして、平成23年12月以来保留状態
 - ◆ 区長会は、協議の再開を繰返し要求
- ✓ 平成12年都区制度改革時に解決すべきであったく都区の都市事務(市町村事務)の役割分担を踏まえた財源配分のあり方>は未解決のままの状態

には、区域の再編の問題をセットで解決しなければならないということを言ってストップをかけてきたのです。

区域の再編の問題について区側から提起されないと、事務配分の具体化の検討に手をつけないとということなので、おかしな話なのです。もともと都のほうから事務配分についてもう一度検討しようと言ってきたので検討したわけです。そもそも平成12年改革で事務配分が一旦整理されたので、それに基づく配分割合のあり方をどうするかというのが課題として残っていたのです。

ところが、都からの提案を受けて検討してみたら、平成12年改革で事務配分は整理されたので、これ以上進めるためには区域の再編が必要だということを言ってきたということなんですね。これはもうとてもではないけれども、議論がかみ合わないと

ということで、結果としては、東京都がもう先に進めないと言うので検討が止まってしまったと。

これも平成23年12月以来ということですので、13年ぐらいでしょうか、放置されたまま長い年月がたってしまいました。区長会としては、協議の再開を繰り返し求めているところではあります。

この都区のあり方検討について、『日経グローカル』の記事の中では、東京都が区域の再編の問題抜きにということでストップさせてしまったと。それ自体は、もう今さら特別区が区域再編に向かうということもないし、もともと背景にあった道州制の問題というのはもう今は消えているのだから、区域の再編を理由にストップするというのはおかしいのではないかということを言っています。

日経の谷記者は、昔は区域再編の議論を避けている特別区はいかがなものかという趣旨のことを言っていたように思っていましたが、今は変わったようです。

そのうえで、デジタル化の進展を踏まえれば、今こそ都区の役割分担や行政サービスの提供方法を考える必要があるという言い方をしています。そのような見方もあるということですね。

いずれにしても、平成12年改革の時に解決すべきだった課題が、いまだに未解決のままであるというのが、この都区間配分の根本問題であるということなんです。

これは、ベースとなる都と特別区の財源配分のあり方がどうであるべきかという課題で、それが解決していないということなのですが、もう一つ、新たな事象が起きた時に、先ほど言いました配分割合の変更を行うという課題があるんですね。

その典型的な実例が、先ほどの平成19年度の配分割合の変更で、三位一体改革という税財政制度の改正による変更、あるいは補助金の自主事業への切替えで1%と言いましたが、役割分担の変更に応じた変更です。

そして今、ちょうどホットな話題になっている児童相談所の問題があります。

○ 特別区の児童相談所設置をめぐって

児童相談所については、都区のあり方検討では、特別区に移管する方向で検討する事務として整理されていました。ただ、ほかの事務と一緒に動かない状態になっていたんですね。区長会の議論の中で、児童相談所の問題は、喫緊の課題として整理すべきだということになり、他の課題に先行して検討すべきことを都に申し入れて、時間はかかりましたが、都区のあり方検討とは切り離す形で、都と特別区で検討組織を設けて検討が行われました。

ところが、特別区への移管については、議論が平行線で、らちが明かない状態が続いていました。しかし、国の動きとして、児童の虐待問題が非常に大きな課題として浮上していまして、児童福祉法の抜本改正が行われ、その中で、政令で定める特別区

は児童相談所を設置するということになったんですね。そういうことを受けて、特別区では、児童相談所の設置に向けた動きが具体的に始まりました。

＜特別区の児童相談所設置状況＞

最初に口火を切ったのが、令和2年度に開設した世田谷、江戸川、荒川の3区だったのですが、その後、順次開設が続いて、現在8区、そして令和8年度には12区、過半数の区が設置する予定になっています。

特別区の児童相談所設置状況

◆児童相談所設置区（令和8年度予定まで）

令和2年度 世田谷区、江戸川区（4月）、荒川区（7月）

令和3年度 港区（4月）

令和4年度 中野区（4月）、板橋区（7月）、豊島区（2月）

令和5年度 葛飾区（10月）

令和6年度 品川区（10月）

令和7年度 文京区（4月）

令和8年度 杉並区（11月）、北区（2月）

（参考）都の動き

- 都児童相談所のサテライトオフィス設置
(R2練馬区、R3台東区・中央区、R4渋谷区)
- 都児童相談所に区子ども家庭支援センター分室設置(R5新宿区)
- 練馬区に都児童相談所新設(R6.6) ※サテライトオフィスは廃止

イスをいくつかの区に作ったり、逆に都の児童相談所に区の子ども家庭支援センターの分室を設けたり、あるいは、今年6月1日に、練馬区に都の児童相談所を新設するという動きをしています。

区によって対応が分かれてはいるわけですが、いずれにしても、特別区が児童相談所を設置することによって、都区の分担関係が変わってくる。したがって財源配分の見直しも課題となるという流れがてきたということなんです。

＜特別区の児童相談所に係る配分割合協議＞

そこで、区側から、配分割合の変更について、東京都に申入れをして、協議に乗せました。

最初に3区の設置が始まる令和2年度に合わせて解決したかったのですが、うまく解決がつきませんで、とりあえず特例的な対応として、令和2年度は、配分割合を0.1%増やしておいて、令和4年度に改めて協議をしようということになったわけです。

その令和4年度の協議が、実際に行われたのですが、これがうまく折り合いがつかず、令和5年度に持ち越しをしてしまいました。そして、令和5年度の都区財政調整に関する協議も持ち越しとなり、本来は、令和4年度中に合意して、それを東京都が条例改正等を行って、翌令和5年の8月に改正後の各区への交付額を決定するとい

う流れになるところなのですが、合意できないまま令和4年度中の条例改正ができませんで、改正しない状態で各区への交付額を決めることになりました。令和5年度の8月の段階でもまだ条例改正できなかったということで、これは都区財政調整の歴史上、初めての事態でした。

そういう異常事態になるまで、いろいろなやりとりがあって、結果としては、令和5年度の都区財政調整については一旦整理をして条例改正するけれども、児童相談所の問題については、引き続きの課題として、新たな検討組織を設けて検討した上で協議をしようということになったのです。

その一つが、「児童相談所の事務の都区財政調整上の位置づけの整理」ということで、プロジェクトチームとワーキンググループを設けて検討が行われています。

ひととおりの議論が終わって、今まとめの段階に入っているようですが、恐らくとりまとめは7月になるんでしょうか。したがって、その中身については、協議途中であるということで今日は紹介できないのですが、どういうまとめがされるにしても、都区で全て一致するというところには至らないでしょうから、次の都区財政調整協議において、改めて議論を続けていかなければならないということになると思います。

特別区の児童相談所に係る配分割合協議

➤ 特別区の児童相談所設置が始まることを踏まえ、令和2年度に、特例的な対応として、都区財政調整の配分割合を55.1%(+0.1%)とし、令和4年度に改めて協議することとした。

※令和5年度の所要額 125億円(8区)、0.6%に相当

➤ 令和4年度に行われた配分割合見直しの協議は、翌年度に持ち越された令和5年度都区財政調整に関する協議の結果として、検討組織を設けて継続することになった。

- ・児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けの整理
⇒検討組織(PT)を設けて検討
- ・児童相談所に関する都区連携
⇒既存の「東京都児童相談体制等検討会」で検討

＜令和5年度都区財政調整に関する協議での配分割合協議の主な争点＞

令和4年度の協議の中で、どんなことが争点になったかを見ておきたいと思います。東京都は、特別区の児童相談所の設置というのは、大幅な役割分担の変更ではなく、また、配分割合を変更しなくとも財源は足りていると主張しました。財源は足りているというのは、先ほど見ていただいた都の基本的な主張の流れですよね。

これに対して区側は、特別区の児童相談所設置ということ自体が大幅な役割分担の変更である。児童相談所は児童相談行政の中核を担う機関であることからして、その権限が都から特別区に移るということは、それ自体大きな変更であると。

それから、今後設置区数が順次増えていく。令和8年度には過半数に達する。そして、所要額も配分割合に影響するような無視できない規模であると。

こうしたことから、当然配分割合の変更事由に該当するものであり、変更しなければいけないと。

そのうえで、配分割合を変更しなくとも財源が足りていると主張することは、先ほ

ども言いましたが、都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りるという内部団体視した考え方であって、法の原則を違えるものであり、都区制度改革の成果を無にするものであると。

このような考え方を示して、これ

令和5年度都区財政調整に関する協議での配分割合協議の主な争点

＜都の主張＞

特別区の児童相談所設置は、大幅な役割分担の変更には当たらず、また配分割合を変更しなくとも財源は足りている。

＜区の主張＞

特別区の児童相談所設置自体が大幅な役割分担の変更であることに加え、設置区数が順次増加していく(令和8年度には過半数)こと、また所要額が無視できない規模であることから、都区制度改革時に都区で合意した配分割合の変更事由に該当する。

配分割合を変更しなくとも財源は足りていると主張することは、都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りるとする、特別区を内部団体視した考え方であり、法の原則を違え、長年の都区の取組みによって実現した都区制度改革の成果を無にするものである。

は譲れないと主張したのです。

◇特別区間財源調整の基本と実際

以上が、都区間配分に関するこれまでの経緯ですが、次に特別区間の財源調整についてご覧いただきたいと思います。

特別区間の財源調整の基本をどのように考えるべきなのか、都区それぞれの主張がどういうものであるのか、これまでの協議状況はどのようにになっているのか、ということを見ていきます。

特別区間財源調整の基本は？

＜特別区間財源調整の基本＞

まず、特別区間財源調整の基本は何かということですが、法の原則としては、市町村財源である調整税等の一定割合の額、これが都区間の配分によって都と特別区総体の財源を保障するものであると先ほど説明したものですが、この額を基に、特別区間の財源の均衡化を図り、全ての特別区がそれぞれ行うべき事務を遂行できるように財源を保障するものであるということになります。

具体的な算定方法は、自治法の施行令に定められていますが、普通交付金と特別交付金に分けて交付することになっていて、全体の95%を占める普通交付金が基本的

な役割を持っており、各特別区の基準的な財政需要と財政収入を測定して、不足額を交付するという仕組みになっています。

したがって、特別区の現実的な財政需要をどのように合理的に捕捉していくかということが課題になります。

その際、前提として、「自主財源分」という概念がありまして、これは計算上、区税等の15%分を収入としてカウントしないということなのです。

どういうことかと言うと、需要額と収入額の差引きで交付しますので、収入額を100%捕捉すれば、収入努力しなくともお金が来るからいいではないかという話になりかねないというのが一つ。

もう一つは、幾ら収入があっても、基準的な需要として測定されなければ、交付金が減ってしまうので、独自の仕事ができないではないか。やはり自由に使えるお金があって、自由に考えられる領域があつてしかるべきということ。

さらに、そもそも基準財政需要額というのは、想定するものであるわけですから、全ての需要を捕捉し切れないということですね。

交付税の場合には、この「自主財源分」が、特別区では都税とされている市の税等も含めて25%あるんです。全国の自治体はそれぞれ多様な仕事の仕方をしていますので、とても国が全部を捕捉し切れないということなのですが、特別区の場合には、23区であり、かつ一つの大都市地域の中なので、需要額として捕捉できる範囲が広いだろうということで、都区財政調整の「自主財源分」は15%とされています。

いずれにしても、そういうことで、「自主財源分」というものが設けられているのですが、それ以外の収入については、都区間配分で得られる調整財源と合わせて、それに見合う財政需要をきちんと捕捉していく必要があるということになります。

特別区間財源調整の基本

▶法の原則

市町村財源の調整税等の一定割合の額(都区間配分による都と特別区総体の財源を保障)をもとに、特別区間の財源の均衡化を図り、すべての特別区が「その行うべき事務を遂行できるように」財源を保障

▶算定方法

- ・普通交付金(95%)により、各特別区の基準的な財政需要と財政収入を測定し、不足額を交付
- ・特別交付金(5%)により補足

 **自主財源分(区税等の15%)を除き、特別区の現実的財政需要の合理的な捕捉が必要**

都区それぞれの主張は？

＜都区財政調整の需要算定に関する都の主張と反論＞

○ 都の主張に見られる考え方

今お話ししたことを踏まえた上で、都区双方の主張を見ていきたいと思います。

まず東京都は、毎年の協議の中で、なかなか区側が求める算定に応じてくれないんですね。その背景にこういう考え方があります。

原則として、国や都の基準に沿い、かつ多くの区が実施している事務を標準的な事務として、毎年度協議を行った上で、都区で合意したものが必要として算定するものであると。

そして、そのようにやっているけれども、このところ、翌年度以降の需要を算定

するなど、言ってみれば、当該年度の需要では、お金が余ってしまう状態が続いていると。

具体的な算定対象は、全国の市町村が義務的に行う事務、国が基準を示した事務、都が都内市区町村に基準を示した事務であって、国や都の基準を超えて実施

都区財政調整の需要算定に関する都の主張と反論

＜都の主張に見られる考え方＞

- 原則として、国や都の基準に沿い、かつ多くの区が実施している事務を標準的な事務とし、毎年度協議を行った上で、都区で合意したものが必要として算定
- 長期に渡り、翌年度以降の需要を算定する等、財源超過が常態化しており、財源に余裕
- ①全国の市町村が義務的に行う事務のほか、②国が基準を示した事務、都が都内区市町村に基準を示した事務が算定対象
- 国や都の基準を超えて実施している部分は、各区の政策判断に基づくものであり、算定対象外

している部分というのは、各区の政策判断に基づくものなので、算定対象外であると。

○ 反論

これに対して区側は、東京都が示す基準までしか算定を認めないとということになれば、東京都が特別区の事務を限定するということになるので、まるで特別区財政調整交付金が都の補助金のようではないかということで、まさに制度の趣旨に反するということを言っているんですね。

実は、実際にも特別区財政調整交付金は、巨大な補助金だというように外から見られている向きがあります。ついこの間も、都内のある市長さんが、多摩地域にも特別区財政調整交付金の流れを作るべきだということをおっしゃっていたそうですが、特別区財政調整交付金というのは、あくまでも役割分担に応じて市町村財源を都区間で分け合うものであって、府県財源から出ているわけではないことを理解していない向きも結構あるようです。

そして、需要算定の範囲というのは、特別区が処理するのが適当と考えられるものの全てにわたるべきものであって、国・都の基準に限定されるべきものではないとい

うことですね。

交付税においても、需要算定の範囲というのは、地方団体が法令により義務づけられた事務に限らず、全国的に行われている事務で、地方団体が処理するのが適当と考えられるものの全てにわたると説明をしています。

それと同じように、これを特別区の区域に当てはめれば、特別区が法令により義務づけられた事務に限らず、特別区の区域で行われている事務で、特別区が処理するのが適当と考えられるものの全てにわたるということであり、これは国基準、都基準に関わらず、区の独自の仕事であっても算定すべきだということになるのです。

都区財政調整の需要算定に関する都の主張と反論

＜反論＞

- 都が示す基準までしか算定を認めないということは、都が特別区の事務を限定するということであり、特別区財政調整交付金を補助金扱いするもので、制度の趣旨に反する
- 需要算定の範囲は、国・都の基準によるものに限らず、特別区が処理するのが適当と考えられるものの全てにわたるべきもの
 - ✓ 地方交付税の需要算定の範囲は、地方団体が法令により義務づけられた事務に限らず、全国的に行われている事務で地方団体が処理するのが適当と考えられるものの全てにわたる
- 都区財政調整においては、構造上、自主財源事業分（区税等の15%分）を除き、調整税分も含めて地方交付税上の自主財源事業分についても需要額として捕捉する必要
- 将来需要の算定等臨時的な算定を繰り返しているのは、算定額が実態に見合わない部分があるほか、特別区の単独事業の算定を都が拒否しているのが主な原因

もう一つ、そもそも都区財政調整においては、構造上、先ほど見ていただいた自主財源分としての15%分を除いて、調整税も含めて交付税上の自主財源分の範囲についても需要額として捕捉することが必要であるということがあります。

結局、都の言うお金が余っているではないかというのは、特別区が求める需要の算定を都が認めないのが主な原因なんですね。

一つは、算定額が実態に見合わない部分がある。例えば、小・中学校の改築経費では、実際は40億円ほどかかっていると思いますが、算定上は恐らく臨時的な措置を除けば15億円か、もう少し超えたぐらいではないでしょうか。というように、大幅に乖離があるという実態上の問題。もう一つは、今お話ししたような特別区の単独事業を東京都が算定対象と認めないというところなんですね。

こういうことが主な原因となって、隙間ができてしまう。それを、お金が余っているんだという言い方を都がしているということなので、これはとても看過できないということなんです。

＜特別区間の財源調整＞

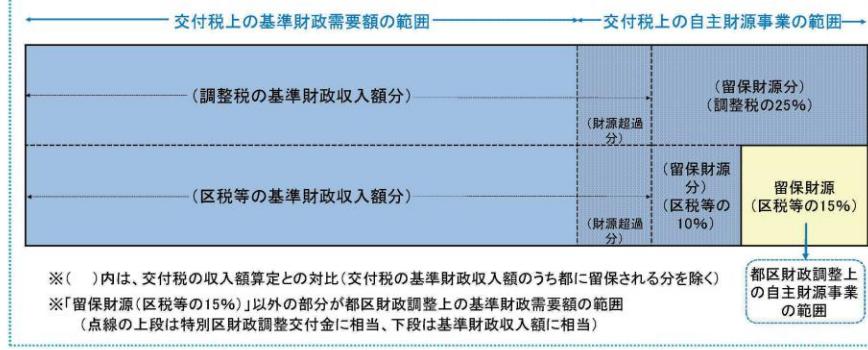
もう少し補足しますと、需要と収入の差引きで保障するというのは、標準的な水準

特別区間の財源調整

普通交付金 = 基準財政需要額※ - 基準財政収入額

※各特別区が標準的水準で行政を行うのに必要な一般財源所要額

＜参考＞ 都区財政調整基準財政需要額の捕捉範囲（イメージ）
(構造上交付税よりも広い範囲の捕捉が必要)



で行政を行うのに必要な一般財源所要額を確保するということです。その場合、標準的な水準で行政を行うという意味合いは、今言いましたように、国や都の基準で行うということではありません。

＜交付税と都区財政調整の基準財政需要額捕捉範囲の比較＞

お配りした講義資料の中に、別の図を載せています。

交付税の基本的仕組みとして、基準財政需要額と基準財政収入額を測って、不足分を普通交付税で配ると。その時に、今言いましたように、留保財源ということで、それを収入として見ない部分を先ほどお話しした自主財源分として確保するというようになっています。

これは、交付団体の場合ですが、基準財政収入額が、基準財政需要額を上回る、つまり財源超過であるとされると、不交付団体になります。このときの財源超過分というのは、国のはうで吸い上げませんので、それぞれの団体の自主財源になるということになるんですね。つまり不交付団体は、25%分の留保財源のほかに、財源超過分も自主財源分として扱うことができるということになります。

これを都区財政調整の場合に置き換えたたらどうなるかということが一番下の図になります。

基準財政需要額は、基本的に、特別区が収入する特別区税等の基準財政収入額と都区間配分で都から交付される調整財源の普通交付金分を合わせた額に見合う形で作られることになります。

基準財政需要額のうち、特別区税等の基準財政収入額に対応する部分については、交付税の不交付団体と似たような構造になるんですね。区税等の基準財政収入額があって、交付税算定上は財源超過になる。そして、留保財源は、交付税の場合は25%だけれども、都区財政調整の場合には15%ということになります。交付税算定上の財源超過分と、留保財源の交付税との差の10%分は、需要額にカウントすることに

なるんですね。

もう一つ、都が収入し、特別区に交付する財源となる調整税に対応する部分はどうなのかということですが、調整税というのは、都が収入していますので、それを23区が収入するためには、需要額に書き込んで配らなければならないのです。したがって、同じ市町村税等であっても、交付税と同じ作りにはできないんですね。

交付税算定上の財源超過分と留保財源分についても、都税なので、需要額としてカウントしない限り各区の財源にすることはできないのです。

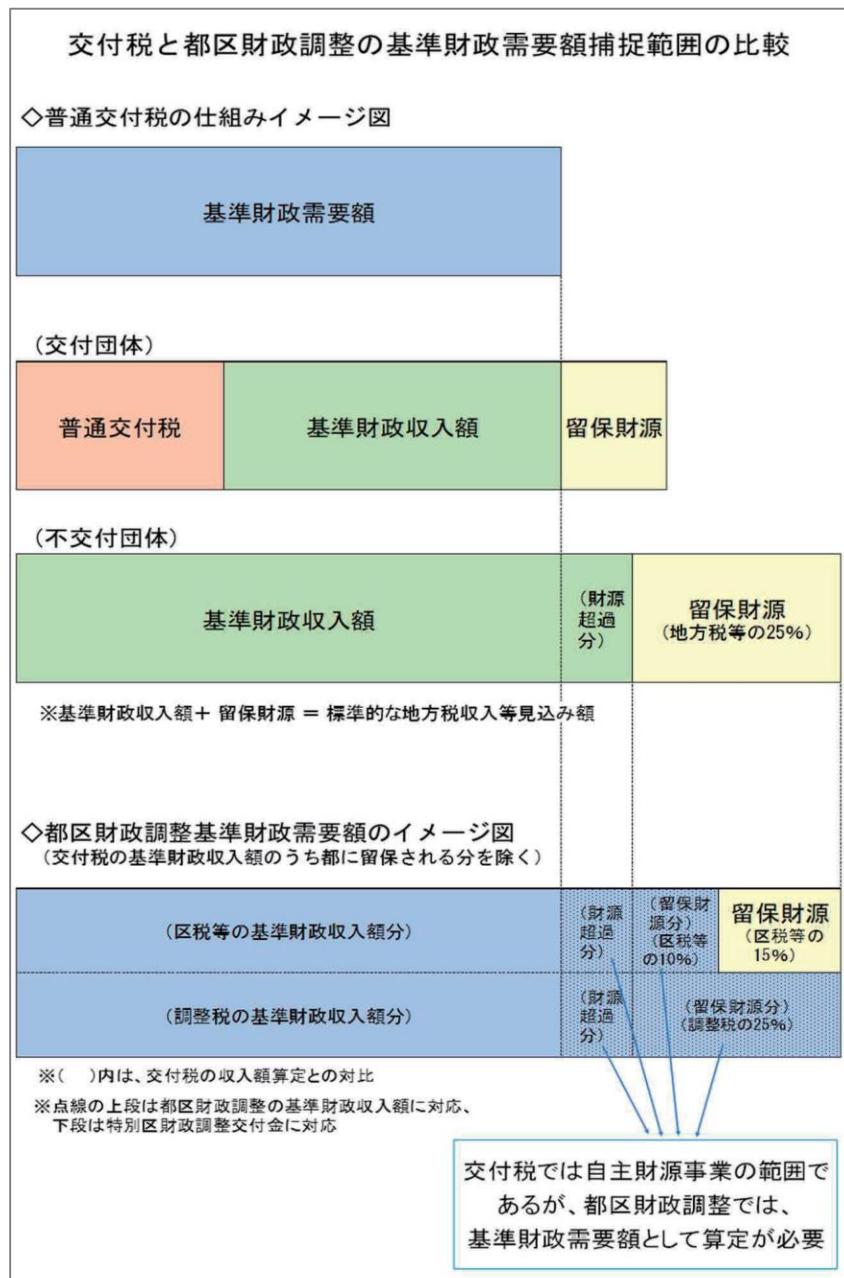
そうすると、どういうことになるかというと、基準財政需要額を作る時に、区税等の15%以外の部分は、調整税の分も含めて全て需要額としてカウントしないと各区に配れないということになります。

そのように算定した基準財政需要額と区税等の基準財政収入額を差引きして、不足分を特別区財政調整交付金として交付するという姿になるのです。

したがって、図の中で、交付税上は自主財源分とされるかなり大きな領域がありますが、この領域は、交付税でいえば、交付税で算定しない各自治体の自主財源事業になるところ、都区財政調整では、基準財政需要額で捕捉しなければならないことになります。

区側が言っているのは、この部分が、交付税上標準的な需

要として算定される事業以外の、区独自の事業を捕捉すべき領域であり、現に23区



が標準的に実施している単独事業はたくさんありますよ、国基準や都基準の事業だけでは構造上捕捉すべき需要額にはなりませんよ、ということを言っているということなんです。

これまでの協議状況は？

＜都区財政調整協議提案事項の調整状況＞

都区財政調整については、今お話しした基準財政需要額の作り方を含めて、毎年都区間で協議をしています。

区側では、各区からブロックごとに調整した結果を持ち寄って、特別区としての考え方を整理して、区長会の了承を経て、東京都に提案する。都側は、都の内部でまとめたものを区側に提案して、それを都区財政調整協議会と幹事会の場で協議していくということを繰り返しているのです。

ここ10年ぐらいの間に、都区双方でどのくらいの数の提案をして、どうなったのかを数字で表にしました。ご覧いただくように、区側は、毎年多くの提案をしているんですね。都の提案数に比べて、基本的に区側が主導して協議課題を提起していると言えるのではないかと思います。

都側は、国等が厳しい目で見ているので、厳しく律しなければいけないということ

を毎年繰り返し言っています。そう言うのであれば、もっとそれなりの提案をしてくれればいいではないかと思うのですが、実際の提案を見ると、これが厳しく律した提案なのかと疑うような内容なんです。

今日は具体的にご紹介できないのですが、いずれにしても、区側がある意味

都区財政調整協議提案事項の調整状況(H26～R6)

	H 2 6		H 2 7		H 2 8		H 2 9		H 3 0	
	都	区	都	区	都	区	都	区	都	区
最終的な提案数	19	50	21	38	17	67	8	73	13	73
調整した項目数	10	42	16	29	8	45	4	41	5	42
差引未反映数	9	8	5	9	9	22	4	32	8	31

	R 1		R 2		R 3		R 4		R 5		R 6	
	都	区	都	区	都	区	都	区	都	区	都	区
最終的な提案数	6	60	7	48	6	59	16	45	8	48	14	51
調整した項目数	3	44	5	32	4	44	4	25	7	31	9	33
差引未反映数	3	16	2	16	2	15	12	20	1	17	5	18

主導権を持って、見直すべきものを提案し続けているということなのです。

＜都区財政調整協議の主な結果＞

○ 合意

協議の結果どうなっているかということですが、もちろん合意したものもたくさんあります。

これは基準的な需要というのは、先ほど言いましたように、特別区の現実的な需要を合理的に捕捉する必要があるということなので、現実の姿は、制度の変更であるとか、実際の施策の展開の仕方によって、毎年毎年変わっていますから、その変わっていく状況に応じて、基準財政需要額のあり方も見直していくかなければならないんですね。

都区財政調整協議の主な結果＜合意＞(H26～R6)

- 投資的経費の見直しに伴う経常的経費への反映(H26、27)
- 人件費の見直し(H27、28)
- 清掃費の見直し(H27、30、R3、R6)
- 子ども・子育て支援新制度(利用者負担等は不調)(H28)
- 待機児童解消緊急対策対応経費(暫定合意)(H29、30)
- 投資的経費の工事単価見直し(暫定含む)(H29～R2、R5)
- 国民健康保険事業助成費(国保制度改革)(H30)
- 行政系人事制度改革に伴う対応(R1)
- 児童相談所関連経費(R2、5)
- 幼児教育・保育の無償化への対応(R2)
- 義務教育施設関連経費の見直し(一部不調)(R2)
- 会計年度任用職員制度の反映(R3)
- 35人学級への対応(標準行政規模の見直し)(R4)

そういう見直しを行うべき内容を毎年提案して実現していくということをやっているので、過去からずっといろいろな課題を整理しながら、今日に至っているということなのです。

○ 不調

ところが、やはり協議が整わないものも多くあるということなんですね。

この協議が整わないものというのは、どんなものなのかというと、一番上の特別交付金、減収補填対策、都市計画交付金のあり方のように、制度の運用上問題があるも

のを改善すべきだという課題もありますし、保育所等の利用者負担の見直しをはじめ、国基準や都基準を超えて特別区が実施しているもの、投資的経費に係る工事単価の見直しのように算定が実態に見合っていないものなど、特別区の自主的な事業展開の部分です。このようなも

都区財政調整協議の主な結果＜不調＞(H26～R6)

- 特別交付金のあり方(H26～R6)
- 減収補填対策のあり方(H26～R3)
- 都市計画交付金のあり方(H26～R6)
- 保育所等の利用者負担の見直し(H29、30、R4)
- 児童相談所関連経費(準備経費)(H30、R1)
- 子ども医療費助成事業費(所得制限の撤廃等)(R2)
- 投資的経費に係る工事単価の見直し(R3)
- 高校生医療費助成事業費(R6)
- 学校給食無償化経費(R6)
- 基準財政需要額のあり方(保育所等の利用者負担、子ども医療費助成事業費、私立幼稚園等保護者負担軽減事業費、等区単独分の算定)(R5)

のが都が受け入れないために残されているということなんですね。

○ 臨時の算定

したがって、それが結果としては、先ほど言いましたように、隙間ができてしまうことになるので、その分をどうするかということで、臨時的な算定という手法を用いて帳尻を合わせているということになるわけです。

ここに書かれていることは、決して必要ないものを入れているわけではなく、必要なものではあるんです。

都区財政調整協議の主な結果＜臨時的算定＞(H26～R6)

- 公共施設改築工事費の追加・臨時算定
(H26～28、R1、2、4～6)
- 減債対策経費の算定(H26～28)
- 保育所整備等対応経費の臨時算定(H30)
- 義務教育施設の新築・増築等に係る元利償還金相当額の前倒し算定(H30、R4)
- 都市計画交付金地方債収入相当額の前倒し算定
(H30、R4、R5)
- 中小企業関連資金融資あっせん事業(緊急対策分)利子補給分の前倒し(R3)

例えば、公共施設の改築というのは、各区それぞれ築50年以上過ぎた老朽化した施設を大量に抱えていまして、小中学校の改築をはじめ苦労しながら進めています。本当はもっと早いペースで改築を進めていかないと間に合わないのですが、財政的にそこまで手が回

らないので、徐々にやっているという姿になっているんですね。今の都区財政調整上の改築経費の算定では、単価、数量ともにとても足りないので、もっと大きく措置をしなければいけないことは、前から課題になっていますから、それを臨時的に算定する形で補うというのは決して架空のことではないのです。

もちろん、年度によって税収が増減することがありますので、状況に応じて柔軟な対応をすることが必要な場合もあります。したがって、臨時的な算定自体は、決して不要なものではないのですが、先ほど言いましたように、主な原因は、区側が主張しているものを都が認めないことにあるということなのです。

「例題」についてのコメント

以上、都区間配分、区間配分の問題について、現状の姿も含めて、触れさせていただきました。

これまでのお話を踏まえて、ここで、冒頭見ていただいた「例題」について、少しコメントをしておきたいと思います。

最初に読んだ時に、皆さんがどのように感じたか分かりませんが、実は、ことごとく突っ込みどころ満載の内容なんです。非常に聞こえのいい、耳触りのいい内容に感じた方もいらっしゃると思いますが、大変な問題を抱えています。

細かくは説明し切れませんが、一つは、「区の主張はよく理解をしていて」という

ようなくだりですね。これは区の立場に立っていますよという甘いささやきになるわけですが、だけど、実は私たちは心配しているんですよと。都の中で非常に厳しい見方がありましてねと。このままいつてしまうと大変なことになりますよという、脅しを含めた言い方ですね。

そして、配分割合の引下げを求めているのではありませんよということで、論点を全く違うものにすり替えていくというやり方をとっています。

そのうえで、制度に関わる問題という形で、今までご紹介した、法の原則、あるいは区が主張していることを歪曲して伝えようとしているんですね。これを今ご紹介した内容を知らずに聞くと、「あつ、そうなのか。都区財政調整制度を預かっている東京都が言うんだから、そうなのだろう」と思ってしまうのではないかでしょうか。これが怖いところで、我々もずっと長い間、非常に苦労しているところです。説明が難しいんですね。説明が難しいものを、本来と違う内容で「分かりやすく」伝えられると、そちらになびいていってしまうという危険性をはらんでいるのです。したがって、我々は、常に制度の本質をよく理解して、そういう耳触りの良いことにはだされないようにしなければいけないというのは、こういうことなのです。

いずれにしても、東京都は、都区財政調整を通じて特別区の需要を都が保障しているんだという考え方方が根強いんですね。都と特別区で市町村財源を分け合うものだという立脚点になかなか立てないというところがあるんだろうと思います。

さらに、都の中でも厳しいけれど、国も厳しいということで、国も持ち出してくるんです。それで、今は都と区がけんかする時ではなく、一緒になって国と戦わなければいけないんだということで、またこれも相手をすり替えるというやり方ですね。このままやっていると、国が付け入ってくるぞと、危険だぞというように、ここでまた脅しをしているわけです。

その後に、「区長会事務局は強硬に建前で主張している」というところですが、実際に、都は、何か言っているのは区長会事務局だけではないかというような言い方をしています。区長会事務局にだまされてはダメですよということですね。理解しようとしない強硬派の区長がいるという言い方もしているようです。要するに区側の分断を図ろうという動きです。

それから、建前で議論していくらちが明かないから、ここは大所高所に立って、お互いの利益のために大きな判断をしてくださいよというように言っていくわけです。そもそもこんなことやっていたって、生産性ないですよと。現実問題の解決に向かいましょうよと。都と区が連携しなければならないものがありますよね、そのための財源は、幾らでもありますよというように、これも甘いささやきをするわけです。

ここで、「都と区が連携して必要な事業を展開するために必要な財源」という言い方は、まさに先ほど言ったように、特別区の独自の仕事を応援することではなく、特別区が都が認める仕事をやる分には幾らでも財源を手当しますよということ

を言っているということですね。しかも、普通交付金にしろ、特別交付金にしろ、特別区の共有財源なんですね。

いずれにしても、都区間の対立を早く解消して、一緒になって頑張っていきましょうということで、区側の主張の取下げを迫っているのです。

この「例題」は、あくまでも作り話ですが、ほぼ現実に近い姿だと思って警戒した方がよいと思います。

これまで申し上げたように、区側は、法の原則と都区の合意事項に基づいて、役割分担の変更に応じた都から特別区への財源の移転を求めていいるだけなのです。

にもかかわらず、その法の原則と現実の姿を歪曲して、あたかも特別区が法外な要求をしているかのように見せかけ、それが都の内部や国からの批判を浴びるという図式を描いているわけです。

この都の「大所高所」の考え方を受け入れるということは、法制度を歪めることになることはもちろん、都が認める範囲での措置に甘んじることになり、特別区は、財政面で事実上都の内部団体と化してしまうことになります。

戦後から半世紀、昭和50年改革から四半世紀を費やして、平成12年改革でようやく実現した都と独立対等の基礎的な地方公共団体としての地位有名無実化することになってしまいます。

そして、もう一つは、実際に協議を担う区側の関係者のみが理解しても、大勢が伴わなければ強大な力を持っている都にはかなわないということがあります。

過去の協議の中でも、事後の協議課題に残すことも含めて、一定の成果は確保してきたわけですが、「不満ではあるけれども、諸般の状況を踏まえると、ぎりぎりの交渉結果として受け入れざるを得ない」ということで合意に至らざるを得なかつたことが何回もありました。

その時に、課題は解決していませんので、その後の課題として残す形でその場をしのいだということで、辛うじてつないできたわけですね。しかし、協議課題で残しても、その課題を議論する時には、東京都はまた戻ってしまうので、課題を設定した意味がないということで今日まで来てしまっているというのが、実際のところなんです。

今回の児童相談所をめぐる協議では、どういう形で決着するか分かりません。少なくとも配分割合の変更が行われることを前提に判断が行われることを願っていますが、今後に向けても、制度を守り、制度の趣旨に沿った主張が幅広い関係者に受け入れられるよう、常に警戒心を怠らず、制度の理解を深め、理解者を増やしていく努力を粘り強く続けていくことが必要だと感じています。

以上が「例題」についてのコメントです。

◇都区財政調整の課題と方向

最後に、都区財政調整の課題と方向ということで、少し触れておきたいと思います。どういう課題があつて、課題解決の方向としてどのようなことが考えられるかということです。

どのような課題があるか？

＜都区財政調整制度の運用上の課題＞

都区財政調整の運用上の課題ということでいくつか見ていきたいと思います。

第1に、都区間の財源配分の適正化を図る必要があるということです。

これまでお話ししてきたように、都の役割の範囲を明確にして配分割合を適正化し、変更事由に基づいて淡々と変更ができる環境を作っていくということですね。

また、都市計画交付金について、ルール化をすべきだということ。これは、都と特別区が都市計画事業を実施している割合は、概ね7対3となってい るわけですが、都市計画税という、本来は市町村税であるものが特例で都税とされ

ています。都独自の都市計画交付金により、特別区の実施状況に見合った財源を措置すべきだという課題です。ところが、都市計画税のうちの7%程度しか交付されていないということで、これを是正する必要があるという課題です。

第2に、特別区間の配分の適正化です。

まず、先ほどお話したとおり、毎年毎年の状況に応じて、需要のあり方を見直していくということと、できるだけ複雑性を回避して、分かりやすいものにしていく努力を続けていく必要があるということ。

それから、区税等の15%分はそれぞれの区の自主財源事業分として確保しているというお話をしましたが、交付税等の25%との差10%分をどうしているかというと、基準財政需要額の中で、包括的な需要として算定しているんです。これは、とく

都区財政調整制度の運用上の課題

■ 都区間の財源配分の適正化

- ✓ 都区の役割分担に基づく配分と変更事由に基づく見直しルール化
- ✓ 都区の実施状況に見合った都市計画交付金のルール化 等

■ 特別区間配分の適正化

- ✓ 算定の簡明化等の改善・合理化
- ✓ 自主財源の確保
- ✓ 特別交付金の割合の縮減と算定ルールの明確化

■ 特別区の主体性の強化

- ✓ 特別区の調整結果を反映した区間配分協議の実現
- ✓ 調整税の取扱いの改善(政策税制、会計運用、徴収事務 等)

■ 制度上の問題点や諸改革の動向を踏まえた制度見直し

- ✓ 現行制度上の問題点の是正(調整税の減収対策 等)
- ✓ 税制改正、地方分権改革等を踏まえた見直し

に具体的な事務の指定はしないけれども、それに見合う需要を見込んで算定するという形で、言わば自主財源事業分見合いの位置づけとなっています。特別区全体では、調整税は別として、区税等に関しては交付税と同様25%分の自主財源事業分を確保しているという姿です。しかし、各区ごとに10%分をそのまま割り振ってしまうと、税源格差が浮き出てしましますので、自主財源事業分見合いのものであるということに一定の配慮をしつつ、人口、面積、昼間人口等の幾つかの指標で配るようにしています。

そして、先ほど、普通交付金と並んで特別交付金があると言いましたが、両者の割合の見直しが課題となっています。特別交付金の枠は現在5%です。令和6年度で600億円以上あるんですが、区側は、この枠を2%に縮減すべきだと求めています。特別交付金というのはかなり大ざっぱな基準で、具体的な算定内容も見えない形になっていますので、明瞭に見えるように普通交付金で配分すべきだという課題です。

第3に、特別区の主体性の強化を図る必要があるということです。

まず、特別区間で調整した結果がきちんと反映できるように、そういう仕組みにしていきたいということ。これは、特に調整税の一定割合というのは、特別区の固有財源であるということを踏まえて区側の意向を尊重してもらいたいということです。

それから、調整税の取扱いの改善ということで、例えば、都が固定資産税を減免する時には、都区の共有財源なので、あらかじめ特別区に協議をしてもらいたいということ。また、今は、調整税のうち特別区の配分割合分を都の特別会計に組み入れているのですが、調整税全体を特別会計に繰り入れて、そこから都の一般会計と特別区に出すようにできないかということ。さらに、都税ですから、都の職員が徴収をしていますが、半分以上を特別区に渡すのはけしからんという議論も中にはあるようなので、例えば特別区の職員を都に派遣して、一緒に徴収するということも検討してもいいのではないか、等のいろいろな課題があります。

第4に、制度上の問題点や諸改革の動向を踏まえて、制度の見直しを行っていく必要があるということです。

以上、ごく大ざっぱですが、都区財政調整制度の運用上では、様々な課題を抱えているということです。

課題解決の方向は？

＜都区財政調整をめぐる課題の解決の方向＞

今申し上げたようないろいろな課題を抱えている中で、どのような解決の方向を目指すべきなのかということなのですが、実は、展望は暗いです。先ほど来申し上げたように、東京都がなかなか考え方を変えてくれませんので、難しいです。

しかし、そうは言っても、法制度を守り、その趣旨に沿って運用していくというの

は、やはり地方自治を担う者としての責務だと思いますし、特別区が長年かかって実現した特別区の自治を守るためには、どうしてもあきらめずに続けていかなければならないことだと思うんですね。

したがって、平成12年改革の趣旨に沿って、役割分担と財源配分を明確化し、都と特別区の行政責任を明確化する。そして、東京大都市地域におけるパートナーとしての都区関係を確立して、諸課題の解決に向けて協働していくような関係を作っていくことが、やはり目標として外せないだろうと思います。

そのうえで、取組みの方向としては、一番重要なのは、都区制度とその下での都区財政調整制度の基本的な枠組みに関する都区間の合意形成を図るということで、制度的な理解を共有するための努力を続けていくということですね。それができれば本当は、ほかの問題も解決するのですが。

都区間の財源配分の問題については、都が市町村財源を用いて実施している事業は何なのかということを恒常に明らかにしてもらう必要があります。その中には、もちろん区側から見れば府県事務じゃないかというのもたくさん入っていると思いますけれども、それは過去の経緯の中で作られてきたものなので、ある日突然それをどうにかしろと言ってもできないのが現実の問題です。したがって、これを一旦明らかにしてもらって、どういう問題があるのかを議論しながら、将来に向けて是正していくという方向性が必要なのではないか。そのための協議と調整を続けていくべきではないかということです。

特区財政調整をめぐる課題の解決の方向

＜目標＞

▶ 平成12年改革の趣旨に沿い、役割分担と財源配分の明確化により行政責任を明確化し、東京大都市地域における都区関係を確立して諸課題の解決に向け協働

＜取組みの方向＞

✓ 都区制度とその下での都区財政調整制度の基本的枠組みに関する都区間の合意形成

✓ 都区間財源配分

- 都が市町村財源を用いて実施している事業の明示
- 本来のあり方に向けた協議と調整

✓ 特別区間財源調整

- 標準的財政需要として捕捉する範囲の合意形成
- 毎年度の状況に応じた具体的な事項の調整

➡ 粘り強い取組みが必要

で、一步一步でも目標に向かって進んでいけるように、みんなで努力をしていく必要があるのではないか。そのために、関係者にもこの問題について理解をしていただくように、様々な機会を通じて、働きかけていく必要があるのではないかということをお話しさせていただいて、一旦閉じたいと思います。

この後、ご質疑等があれば、お受けしたいと思いますので、よろしくお願いします。どうもありがとうございました。

(質 疑)

○児童相談所の事務の財政調整交付金の位置づけなんですが、これは政令指定都市としての事務として位置づけているのか、中核市としての事務として位置づけているのかをお伺いします。平成12年改革の後に、役割分担に伴う財源配分の議論の際に、区側としては、政令指定都市の事務というのは、そこには充てるべきでないということを主張していたかと思うんですけども、今回配分割合を変更してしまうと、都の主張に乗つかってしまっているのではないかと感じたので、お伺いしたいと思います。

(回答) 今のお話は、配分割合のあり方をめぐる協議の中での、東京都の事務で市町村財源を当てるべき事務はどの範囲なのかという議論との関係だと思います。

東京都が現に児童相談所の事務を行っている、その財源は、都の府県財源を充てるべきなのか、都が持っている市町村財源を充てるべきなのかという議論の中で、本来、児童相談所はその時点では都の府県事務なんだから、府県財源を充てるべきだということで、区側は市町村財源を充てるべきものではないと言ったわけですね。

今度、児童相談所が政令指定を受けた特別区の仕事になると、その特別区においては、都から外れて特別区の事務になります。特別区の事務になれば、それは当然府県事務ではなく市町村事務になる。都の府県財源での対応が必要無くなって、特別区の市町村財源で対応すべきものが増えるのだから、その分の財源を都区財政調整を通じて都から特別区に移すべきだというのが、配分割合変更の議論になっているわけです。

児童相談所というのは、どういう位置づけなのか、指定都市の事務なのか、中核市の事務なのかということなのですが、指定都市であれ、中核市であれ、児童相談所の事務が市町村に下りてきた時には、市町村の事務です。

それはどういうことかというと、先ほど都道府県と市町村との関係で申し上げたのですが、都道府県が児童相談所を預かっているというのは、通常の市町村では担えない難しい事務なので、都道府県に役割を与えているわけですね。しかし、本来は市町村が優先で仕事をするというのが基本ですので、市町村ができるのであれば市町村が行う。したがって、通常は都道府県がやることになっているけれども、できる市町村

には担わせるということで、指定都市には初めから児童相談所の事務は付与すると。中核市でも、政令指定をしたところは、都道府県から児童相談所の事務を移す。その流れの中で、特別区も政令指定をすれば都から児童相談所の事務を移すというように改正が行われたということです。

したがって、児童相談所の問題は、政令指定することによって、都道府県の補完行政の役割を解除し、対応能力がある市や特別区の本来の役割に回復させるという意味合いになるんですね。ですから、当然それは市の財源で行われることになるのですが、それに必要な市の財源を手当しなければなりませんので、国の場合には、交付税で、県に付けたものを市に付け替える、都区財政調整の場合には、東京都から配分割合を変えて手当てるという関係で整理するというように考えることになるんだと思います。

○質問というより、感想のようになってしまいますが、私も皆さんの前でお話をする機会を幾つかいただいておりまして、なかなかこの問題、参与がおっしゃるとおりで、アウトプットとして説明するのが結構難しいという問題がありまして、私も説明するのに苦慮しました。今日のお話しも参考にさせていただいて、一人でも多くの職員や議員さんに分かっていただけるように頑張ってお話ししたいと思います。

もう一つが、制度の問題はなかなか理解していただくのが難しく、協議の状況を見て、東京都ともっと連携、協調していくべきだというご意見もあります。私も、区の施策を推進する立場で、都と連携する大切な身に染みているつもりです。しかし、全てにおいて、都と連携をすることによって、区として問題があることを全部なかつたことに対する必要はないと思っています。それはそれ、これはこれで冷静に話し合えばいいわけですし、特にこの都区財政調整制度に関しては、やはり都の考え方というのは、区側から見た時に納得いかない点があるのは事実ですので、ここはしっかりと主張していかなければいけないと思っています。児童相談所のPTでも、実際都のお話を聞いていると、何を言っているんだろうなと思う瞬間は多々あるんです。区としては一つ一つ反論していかないと、やはり別の場面で、あの時、区は反論しなかった、あるいは同意したというように勝手に使われてしまう場面があると思っています。したがって大変ではありますが、しっかりと組み立てていきたいと思っています。

(回答) この都区制度とか、都区財政調整制度を理解してもらえるようにどのように伝えるかというのは、本当に難しくて、私も長年係わっていますが、いまだに難しいし、きちんと受け止めていただけたかどうかについては疑問符がつく状態が続いています。ただ、私も、少しづつでもえていこうと努力は続けていて、今日使ったパワー・ポイントの内容や絵解きの資料等については、現役で担当していたときには、ここまで作れていたなかったんです。

例えば、「都区財政調整の配分割合に関する地方自治法、施行令の関連規定」という資料は、自治法の規定と施行令の規定というのを、規定を置いたままで図解してみたんですね。そうすると、赤字が都区間配分に関わるもので、青字が特別区間配分に関わるものだということで、条文を図示していくと、流れが分かるのではないか、理解を助ける手だてにならないかという試みをしてみました。

あるいは、「都区財政調整制度の全体像」という資料では、今言った条文の部分を絵解きとして作るとどうなるのか、これによって都区財政調整制度を可視化できないかということをやってみたり、先ほどご覧いただいた「交付税と都区財政調整の基準財政需要額捕捉範囲の比較」の資料では、交付税との関係で、どうして特別区が区の自主的な事業の部分まで基準財政需要額で見るべきなのが分かるように図解するとか、今もいろいろ工夫を重ねています。

こういうことをみんなでやっていくて、できるだけ分かりやすいものをつくり、かつそれを広めていくというのが大事なのではないかと思うんです。

もう一つ、都区の連携についてですが、これも当然なんですよね。東京大都市地域の行政を、都と特別区の分担で治めていこうという制度なので、どちらかだけでは成り立たない。常に都と特別区が連携して取り組むことによって、山積する東京の行政課題を解決していくという関係に立たなければなりません。

我々区長会事務局も、東京都に対抗するための組織ではなく、区長会を支える組織として、東京都との関係がそういう連携した関係になれるようにするのが役目なんですよね。ただ、都区間で問題が起きた時に、それをどう解決するかということも、やはり考えていかなければならなくて、その対立のもとは一体何なのかというところを見極めなければなりません。

今回お話ししたのは、法改正があって、これは都と特別区で一緒に改正したものなんですけれども、法改正により原則が定まったのに、その原則が守られていないということに対して、区側は言っているわけで、東京都が同じ考え方方に立ってくれれば一気に解決する。都区関係は氷解するというものなんですね。

中には、事業の進め方等で、特別区のほうが、東京都の主張を受け入れないでまとまらないというものも多々出てくるんですが、その場合には、東京都の考え方をきちんと区側が理解し、特別区の立場でそれを受け入れる方策はないのかという調整も我々はしていかなければなりません。

いずれにしてもおっしゃるとおり、都と区は連携して取り組まなければならぬということをいつも念頭に置いた上で、こういう問題についても、都区の連携を実現するためにはどうしたらいいかということでやっていく必要があると思います。

○質問ではなく、一言お話ししたい。先ほどの児童相談所の事務の位置づけの話のところで、政令指定都市の事務なのか、中核市の事務なのかというような議論があった

というお話があったと思いますが、要は、こういうことを考える時に、法律に何と書いてあるか、そこに立ち返らないと分からぬということなんですね。

今日、参与からお話しいただいたことも、決して主張としておっしゃっているわけではなくて、法律にこう書いてあるからこうなんだというお話だったと思うんですね。先ほどの事務の位置づけについては、児童福祉法の改正が平成28年にあって、その時に、特別区がやるというようになれば、特別区の事務になると書いてあるんです。だからその時にはもう政令指定都市の事務だとか、中核市の事務だとかという話ではなくて、特別区の事務なんです。なので、特別区の事務であれば、市町村財源を使う、これは当たり前のことなんですね。

したがって、いろいろなことは法律にもう一度立ち返ってみるというのがすごく大事です。もやもやったことも、実は法律をよく読めば書いてある。先ほどのお話の中で、改めてそこを強調するのは大事だなと思ったのは、「一般的に、」の後の「、」ですね。あそこがなかなか見落としがちだなというように思いました。法律はよく書いてあるんです。誤解が生じないように書いてあるんです。それでも今東京都は、その法律の読み方を曲げていて解釈しているのですが、それをお話にもあったように、都区共通の認識になるように、我々粘り強く努力していくしかないと改めて思ったところです。

都区財政調整の配分割合に関する地方自治法、施行令の関連規定

＜地方自治法＞

(都と特別区との役割分担の原則)

※地方交付税の財源保障は、都と特別区を合算して算定（地方交付税法第21条）⇒都と特別区個々については都区財政調整で対応

第281条の2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

- 2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第2条第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。
- 3 都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

(特別区財政調整交付金)

第282条 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

- 2 前項の特別区財政調整交付金とは、(中略：調整三税等の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう~~に~~都が交付する交付金をいう。

＜地方自治法施行令＞

第210条の12

- 2 各特別区に対して交付すべき普通交付金の額は、当該特別区の基準財政需要額が基準財政収入額を超える額（以下この項において「財源不足額」という。）とする。

第210条の14 普通交付金の総額が引き続き財源不足額合算額と著しく異なることとなる場合においては、地方自治法第282条第2項に規定する条例で定める割合の変更を行うものとする。

基準的な需要と収入を測定して財源不足分を交付し、特別区間の財源を均衡化

役割分担に応じた財源配分（の変更）が行われていれば、著しく異なる結果は生じない

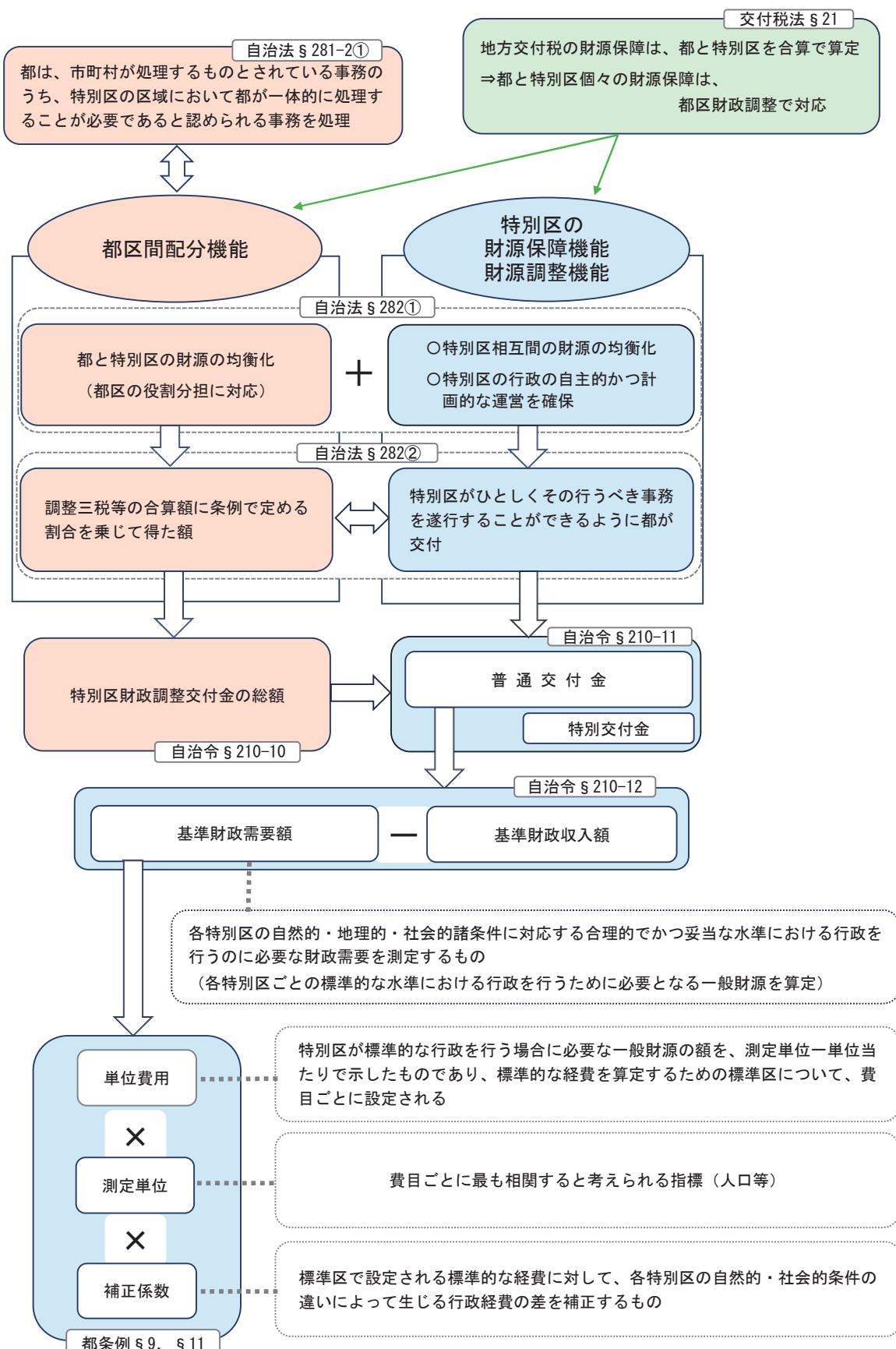
(参考) 都区制度改革に関する自治法改正時（平成10年）の自治省作成資料

大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。（都と特別区の財源配分機能）

(参考) 国会答弁（H10.4.7 衆議院地方行政委員会での自治省財政局長答弁）

- ・「あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということ」
- ・「今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていく」

都区財政調整制度の全体像



補 足 參 考 資 料

「都区財政調整の要点」補足参考資料

～特別区の児童相談所をめぐる協議関連を中心に～

＜概況＞

○児童相談所をめぐる財源配分協議の経緯 -----	3
○特別区の児童相談所設置に伴う財源配分協議について -----	5

＜令和5年度都区財政調整協議関係＞

○特別区の児童相談所設置を踏まえた配分割合のあり方について(都区財政調整協議会区側提出資料) -	8
○区立児童相談所に係る都区財政調整配分割合を巡るいくつかの論点 -----	17
○特別区の児童相談所に係る配分割合協議の主な争点 (令和5年度都区財政調整に関する令和4年度の協議) -----	22

＜児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付け P T・WG 関係＞

○児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付け -----	24
◇「児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付け」をめぐる論点について -----	30

＜児童福祉法上関係＞

○児童相談所に関する都、区、設置区の権限や事務の位置付け-----	30
○特別区が政令指定を受けて児童相談所を設置した場合に行うこととなる事務 -----	34
○特別区が設置を希望した場合、どのようなプロセスで児童相談所が開設されるか-----	35

＜地方自治法関係＞

○特別区の事務に関する規定（地方自治法第281条）の趣旨 -----	35
○都と特別区の役割に関する規定（地方自治法第281条の2）の趣旨 -----	37
○地方自治法第281条第2項で規定する「法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるもの」の事務について -----	42
○「特別区」（「特別区の事務」）とは、特別区全体を指すのか、個別の特別区を指すのか-----	42
○地方自治法上、都と特別区の財源措置（都区財政調整交付金）はどのように規定されているか --	43
○児童相談所の事務は、地方自治法上の事務の中で、どのように整理すべきか -----	47

＜平成12年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」について＞

○平成12年都区制度改革実施大綱で「役割分担の大幅な変更」が明記された背景と趣旨 ---	47
○清掃事務移管時の都区がおかれた状況 -----	54
○平成12年の清掃事務の移管は「役割分担の大幅な変更」に該当するか-----	57
○平成19年の都補助事業の特別区事業への振替えについて -----	57
○清掃事務移管、平成19年の都補助事業の特別区事業への振替え以外で、都から特別区に事務が移った事例 -----	58
○平成12年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」をどう解釈するか---	59

＜児童相談所の事務における「役割分担の大幅な変更」について＞

○児童相談所の事務が都から特別区に移管された場合、どのような要件により、「平成12年都区制度改革実施大綱に定める役割分担の大幅な変更」に該当すると捉えるか-----	59
--	----

○児童相談所の事務における「役割分担の大幅な変更」について-----	61
------------------------------------	----

＜令和 7 年度都区財政調整協議関係＞

○特別区の児童相談所を巡る配分割合協議の主なやりとり

(令和 5 年度都区財政調整に関する令和 4 年度の協議) ----- 62

(参 考)

○配分割合の決定・変更に関する都の考え方の問題点 ----- 69

○都区財政調整の需要算定に関する都の考え方の問題点 ----- 71

○都区財政調整の配分割合に関する地方自治法、施行令の関連規定 ----- 73

○都区財政調整制度の全体像 ----- 74

○配分割合関係地方自治法、地方交付税法逐条解説等 ----- 75

○地方交付税法（抜粋） ----- 80

児童相談所をめぐる財源配分協議の経緯

○特別区の児童相談所設置が始まることを踏まえて、都区財政調整配分割合の見直しについて都区間の協議が行われた結果、令和2年度に、特例的な対応として配分割合を0.1%増加させたうえで、令和4年度に改めて協議することとされた。

(参考) 令和2年度都区財政調整方針 R2.1.28 都区協議会

都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであり、都区間の配分割合は、中期的には安定的なものを定める必要がある。

しかしながら、配分割合に関しては、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、今回、特例的な対応として、特別区の配分割合を令和2年度から0.1%増やし、55.1%とする。

今回の特例的な対応により変更した分も含め、令和4年度に、配分割合のあり方について、改めて協議することとする。

○その後、令和4年度に行われた配分割合見直しの協議は難航し、翌年度に持ち越された令和5年度都区財政調整に関する協議の結果として、検討組織を設けて協議を継続することになった。

◇児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けの整理 ⇒検討組織(PT・WG)で検討

(①児童福祉法上の確認、地方自治法上の事務の整理 ②平成12年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」の検証 ③児童相談所の事務における「役割分担の大幅な変更」についての整理) ⇒PT終了後、児童相談所に関する都区財政調整上の議論に移行

※PTは、令和6年7月31日に検討のとりまとめを行い、都区財政調整協議の場へ移行していくことを確認した。

◇児童相談所に関する都区連携 ⇒既存の「東京都児童相談体制等検討会」で検討

(人材育成の共同推進、専門的見地からのバックアップ機能強化、連携の拠点作り(サテライトオフィス、子ども家庭支援センター分室)、相談体制の強化(子ども家庭支援センター機能の強化)

(参考) 令和5年度都区財政調整方針 R5.9.6 都区協議会

都区間の配分割合に関する事項については、当面の間、令和2年度都区財政調整方針を維持することとし、配分割合の協議については、令和4年度の協議を継続するものとする。

○児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けに関するPTの検討結果を受けて、令和7年度都区財政調整協議に引き継ぎ、協議の結果、配分割合を55.1%から56%に引き上げることとセットで特別交付金の割合を6%にすることで決着した。なお、別途都市計画交付金について、200億円から300億円に増額することとなった。

(参考) 令和7年度都区財政調整方針 R7.2.3 都区協議会

都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みである。都と特別区は、大都市東京を共に支えるパートナーであり、都は、鉄道・道路ネットワークなどのインフラ整備、無電柱化の推進や調節池等の整備による強靭化、産業力の強化、ゼロエミッションに向けた先進的な取組など、ハード・ソフト両面において東京の都市基盤や国際競争力を向上させる施策を行い、特別区は、住民を身近で支えるきめ細かいサービスにより、東京における地域生活を充実させる施策を行うことで、もって東京の持続的発展を実現していく。

都区の緊密な連携のもと、東京が新たなステージへと歩みを進めるに当たり、今後、令和6年能登半島地震の教訓を踏まえ、いつ起こるとも知れない首都直下地震等に対し、備えを充実させていく。

児童相談所の運営に関する都区の連携・協力については、引き続き円滑に進めていく。

こうした点を踏まえ、特別区の配分割合を56%とし、併せて、災害対応経費等に充当される特別交付金の割合を6%に変更する。

本合意は、安定的に都区財政調整制度を運営し、東京の未来を共に創り上げるための合意であり、今後この合意のもと、都区の連携・協力を一層進めていく。

都区財政調整のフレーム比較(百万円・%)

	R6当初 ①	R7当初 ②	増減額 ②-①	R7当初予算案 ③	増減額 ②-③
調整税等 A	2,189,367	2,311,533	122,166	2,311,533	0
(配分割合) α	55.1%	56.0%		55.1%	
交付金総額 B = A \times α	1,206,341	1,294,458	88,117	1,273,655	20,804
精算額 C	9,668	3,822	△ 5,846	3,822	0
合計 D = B + C	1,216,009	1,298,280	82,271	1,277,477	20,804
普通交付金	95.0%	94.0%		95.0%	
	1,155,209	1,220,384	65,175	1,213,603	6,781
特別交付金	5.0%	6.0%		5.0%	
	60,800	77,897	17,096	63,874	14,023

(注)R7当初は、同時補正予算案

特別区の児童相談所設置に伴う財源配分協議について

令和2年度から特別区の児童相談所設置が始まることを踏まえ、区側は、都区間の役割分担が変更されることに伴う都区間配分割合の変更を求めた。それは、平成12年都区制度改革によって築かれた、独立対等の関係での配分割合変更の原則に則った対応を都に求めるものであった。

(協議の経過)

令和2年度都区財政調整に関する協議は、特別区の過半数の設置区の実績が出た時点で改めて協議すべきだとする都の主張で難航し、結果として、令和2年度に特例的な対応として配分割合を0.1%増加させたうえで、令和4年度に改めて協議することとされた。

その後、令和4年度に行われた配分割合変更をめぐる協議も、特別区の児童相談所設置は大幅な役割分担の変更には当たらず、配分割合を変更しなくても財源は足りているとする都の主張で難航し、令和5年度都区財政調整に関する都区合意がなされないまま、条例改正なしに令和5年8月に区別当初算定が行われ、2,152億円余の交付残額が生じることとなった。

令和5年1月27日に都の予算原案が発表されたが、都区財政調整に関する協議の都区合意がなされないまま発表されたのは、平成18年以来17年ぶりのことである。新年度に入る前に都区財政調整条例の改正が行われなかったのは、昭和54年以来44年ぶりという異常事態であり、条例改正なしに当初算定が行われたのは、かつて経験したことがない事態である。

その後、都と区長会の間で調整が行われ、令和5年8月29日の臨時区長会で、配分割合をめぐる協議は検討組織を設けて継続する扱いとしたうえで、児童相談所を含め基準財政需要額の算定について合意することを確認し、令和5年9月6日の都区協議会で合意が成立して、同年11月16日の都区協議会で区別再算定結果を合意することとなった。

この合意を受けて、都区の認識が異なっている児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けを整理することを目的に、配分割合を議論する前段で実務的検討を行う場として設置された「児童事務位置付け整理PT・WG」における検討が行われ、令和6年7月末に検討結果が取りまとめられた。

このPT・WGの検討を踏まえた協議が令和7年度都区財政調整協議に引き継がれた結果、法の趣旨に基づき役割分担の変更に伴う配分割合の変更を求める区側の主張と、配分割合の変更は需要と収入の差で財源不足が生じるかどうかが基本だとする都側の主張が折り合わないまま、配分割合を55.1%から56%に引き上げることとセットで特別交付金の割合を6%にすることで、足掛け6年に及んだ児童相談所を巡る配分割合協議が決着することとなった。

なお、別途、都市計画交付金について、東京都の施策及び予算に関する要望等への対応結果として、200億円から300億円に増額することとなった。

(区側の基本的な考え方)

都区財政調整の配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、特別区の所要額の積み上げによって定めるものではなく、都区間の役割分担に応じて定め、役割分担等の変更に応じて変更されるべきものである。

その際、配分割合については、税財政制度の変更や役割分担の変更等の事由が生じた場合に変更を行うこととし、税の自然増減等による変動については、都区双方がそれぞれの財政運営に責

任を持つとすることで、中期的に安定的なものとすることを平成 12 年都区制度改革時に都区が合意している。

地方交付税制度による都区合算での財源保障の下で、都区の役割分担に応じた財源配分によって特別区総体の財源保障を行ったうえで、その財源をもとに、特別区間の財源の均衡化が図られるよう、区ごとの基準財政需要額と基準財政収入額を測定して特別区財政調整交付金を交付し、各特別区の財源保障を行うのが、都区財政調整の基本的枠組みである。

これは、平成 12 年都区制度改革において、自治法上に都区の役割分担の原則と都区財政調整制度が法定された際に定められた法の原則であり、都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りりとする従来の考え方を否定し、特別区が都の内部団体的位置付けから脱却し、基礎的な地方公共団体となるための要件となつたものである。

こうした法の原則と都区の合意事項を踏まえ、特別区の児童相談所設置により都区間の役割分担が大幅に変更されることに伴い、都区制度改革時の都区合意に従って配分割合を変更し、設置区の所要額に見合う財源を確保すべきであるというのが特別区の主張である。

これに対し、都は、特別区の児童相談所設置は大幅な役割分担の変更には当たらず、また、配分割合の変更は需要と収入の差で著しい財源不足が生じるかどうかが基本であり、配分割合を変更しなくても財源は足りていると主張した。

しかし、児童相談所は、深刻化する児童虐待問題等に対処する児童相談行政の中核となる機関であり、設置区において法令に基づき都からその権限が移譲されることは、それ自体大幅な役割分担の変更となるものである。しかも、設置区は令和 6 年度に 9 区となり、令和 8 年度には半数を超える 12 区となることが計画されている。

また、需要と収入の差で財源不足が生じるかどうかを判断基準として、配分割合を変更しなくとも財源は足りていると主張することは、法の趣旨を逸脱するものであり、また、都から特別区への役割分担の変更によって生ずる所要経費を、都から移すことなく、都の采配で特別区の固有財源である既定の財源配分枠の中に押し込むということであり、特別区を都の内部団体として扱うのと同義である。長年の都区の取組みによって、内部団体性を脱却し、独立対等の二層制の関係を実現した都区制度改革の成果を無にするものである。

そもそも、令和 2 年度に配分割合を 0.1% 増やしたのは、特別区の児童相談所の実績が検証できない中でも、配分割合を動かすことによって解決の方向を示し、令和 4 年度に改めて設置区の実績を踏まえた協議を行うことで合意点を見出すという都区双方の意思表示であったはずである。

(協議結果の意義)

数年にわたる粘り強い取組みの結果として、令和 7 年度都区財政調整の協議で、これまで都が頑なに拒んでいた配分割合の引き上げが実現した。しかし、制度の趣旨と制度改革時の都区の合意に則った解決とは乖離したものであり、今後に大きな課題を残すこととなった。

都側は、協議の取りまとめに向けた最終局面において、配分割合を 55.1% から 56% に、特別交付金の割合を 5% から 6% に、また、別途都市計画交付金を 200 億円から 300 億円にそれぞれ引き上げるとしたうえで、都区財政調整方針案の中に児童相談所に関する記述は盛り込むが、①都区財政調整は、需要と収入の差を普通交付金とする仕組みという考え方で特別交付金を引き上げること、②配分割合は「児童相談所」を理由に変更しない、③今後の安定的な都区財政調整

制度の運営を実現することという 3 点を趣旨とする都区財政調整方針の案を示して、これらを一体のものと捉えているとの考え方を示した。

区側は、都の考え方に対する問題はあるものの、特別区の児童相談所設置を巡る配分割合協議の結果としての 1%アップであり、役割分担の変更が配分割合の変更につながったものと受け止め、協議をとりまとめることとした。

協議を振り返ると、都側は、区側の法の原則に関する主張への反論もしないまま、最後まで役割分担の変更を理由とした配分割合の変更を拒否し続けた。区側が引き下げを求めていた特別交付金の割合の引き上げをセットで求めることで、都の差配が拡大することともなった。

都区財政調整方針には様々な内容が盛り込まれたものの、具体的な事由を特定しない配分割合、特別交付金割合の変更は、かつてなかったことであり、これを前例とすることはできない。

都は、今後、今回の配分割合決着をもって都区間の懸案事項が一括解消されたと主張する可能性があるが、依然として従来の課題は解決していない。

今回明らかとなった都区制度に関する法制度の共通理解の必要、平成 12 年都区制度改革の積み残し課題である都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方の整理、協議が中断している都区のあり方検討の再開、都区の事業実施状況に見合った都市計画交付金の改善、今回さらに肥大化する特別交付金の透明性、公平性の確保、今後の税制改正、役割分担の変更等に伴う配分割合の見直し等、都区間で解決すべき課題に対して、法制度の趣旨に則った制度運用の実現を目指して、引き続き粘り強く取り組んでいくことが求められる。

法の原則を認めない法の執行者とどのように向き合い、制度の趣旨に則った都区関係を作っていくのか。今回の協議は、これからのが都区制度と都区関係のありようを大きく問いかけている。

特別区の児童相談所設置を踏まえた配分割合のあり方について (特別区の考え方)

1 基本的な考え方

都区財政調整の配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、役割分担の変更に応じて変更されるべきものである。

特別区の児童相談所設置により都区間の役割分担が大幅に変更されることに伴い、平成 12 年都区制度改革時の都区合意事項に従い、配分割合を変更し、設置区の所要額に見合う特別区の財源を確保すべきである。

2 協議の経緯

令和 2 年度に 3 区において児童相談所の設置が始まることを踏まえて行われた都区の協議の結果、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、特例的な対応として、特別区の配分割合を令和 2 年度から 0.1% 増やし、その際の特例的な対応により変更した分も含め、令和 4 年度に、配分割合のあり方について、改めて協議することとされた。

その時点で特別区が特例的な対応を受け入れたのは、都区の見解の相違が埋められなかつたことと併せて、0.1% とはいえ、配分割合の変更を行う形で整理できることに大きな意義があり、そのうえで、その時点ではつかめなかつた設置区の実績が令和 4 年度に明らかになることから、実績を踏まえた配分割合の協議を改めて行うことができるためである。

3 配分割合のあり方について

(1) 都区財政調整制度の基本的仕組み

都区財政調整の配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、特別区の所要額の積み上げによって定めるものではなく、都区間の役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて変更されるべきものである。

そのうえで、都区の役割分担に応じて定められた配分割合で得られる特別区総体の財源をもとに、特別区間の財源の均衡化が図られるよう、特別区財政調整交付金を交付し、各特別区の財源保障を行うのが、都区財政調整の基本的仕組みである。

これは、平成 12 年都区制度改革において、自治法上に都区の役割分担の原則と都区財政調整制度が法定された際に定められた法の原則である。

なお、特別区財政調整交付金の配分方法は、95% が普通交付金として、基準財政需要額と基準財政収入額を測定し、財源不足額に応じて交付される。

(2) 配分割合の決定方法について

都側は、地方自治法の逐条に「都区の役割分担の状況を慎重に吟味する必要がある」、また、「地方自治法施行令第 210 条の 14 の規定にもかんがみると中期的には安定的な割合を定め

なければならない」とされていることから、この考え方により、都区間の財源を配分すべきであるというのが基本的考え方であるとしている。

区側としても、そのような記述があることは承知しているし、それが重要なことであることは理解している。

しかし、都が引用している内容は、〔運用〕のところで説明されているものであり、配分割合の定め方ではなく、配分割合を定めるに当たって配慮すべき留意事項である。

配分割合の定め方に関する逐条の説明は、〔運用〕の説明の前段の〔解釈〕のところに記述されている、「都が一般的には市が処理する事務の一部を処理していること」、「その場合、事務に要する経費に充当するため、市町村税源をもとに都と特別区との間の財源配分を行うべきこと」という内容である。

つまり、配分割合の定め方は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村財源を分けるものであるということである。

このことは、平成 12 年都区制度改革を決定した平成 10 年地方自治法改正時の自治省作成資料「改正地方制度資料第二十五部」の「今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由」の説明の中でより明確に記されている。

すなわち、「大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある」とし、これを「都と特別区の財源配分機能」であるとしている。

なお、自治省作成資料では、この記述に続き、「特別区の存する区域にあっては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある」として、これを「特別区の財源保障機能」であり、「財源調整機能」であるとしているが、こうした都区間配分と区間配分の両者が都区財政調整制度の存在意義であり、都区間配分と区間配分の問題は、明確に区別する必要がある。

(3) 配分割合変更の考え方

都区財政調整の配分割合は、特別区の所要額の積み上げによって定めるものではなく、都区間の役割分担に応じて財源配分を定めるべきものであり、都区間の役割分担に変動があった場合には、基本的に配分割合の変更が必要となる。

このことは、平成 12 年都区制度改革時に整理された法の趣旨であり、総務省にも改めて確認しているところである。

現行の配分割合の妥当性については、平成 12 年改革時に解決しないまま、「都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方」の問題として、引き続きの協議課題となっているが、役割分担の変更等が生じた場合には、その都度配分割合の変更を行う必要がある。

この点については、平成 12 年都区制度改革時に、改革の趣旨を踏まえて、都区は、配分割合の変更について、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」と都区制度改革実施大綱で合意し、合意した変更事由以外の、税の自然増減等による変動については、都区双方がそれぞれの財政運営に責任を持つこととした。

このため、特別区は、税収が大きく減少したときも、変更事由に該当しない限り需要の調

整に応じ、配分割合の変更を求めるることはしてこなかった。

平成 12 年都区制度改革以降、配分割合が変更されたのは、平成 12 年度に清掃事業移管等で 8% 増、平成 19 年度に三位一体改革の影響で 2% 増と都の補助事業の特別区の自主事業への役割分担変更で 1% 増、令和 2 年度に児童相談所関連で 0.1% 増の 3 回のみである。

なお、平成 10 年地方自治法改正時の国会審議において、自治省財政局長は、「今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていく」と答弁しており、実施大綱における都区の合意事項の趣旨を裏付けている。

都側は、配分割合を変更する際の原則として、都区制度改革実施大綱の合意事項と合わせて、地方自治法施行令第 210 条の 14 で規定されている「区の財源に引き続き著しい過不足が生じることが見込まれる場合」があることを挙げ、それが配分割合変更の要件であると主張している。

区側としても、そのような状況となれば、規定に従い必然的に配分割合を変更するものと認識しているが、逆に、そのような状況にならなければ配分割合の変更はできないということではない。

配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、役割分担の変更に応じて変更するのが先決である。

現に、平成 19 年度の配分割合の変更は、都区制度改革実施大綱の合意事項によるものであり、地方自治法施行令第 210 条の 14 を適用するような、「著しい過不足」が見込まれる状況ではなかった。

(4) 配分割合の考え方に関する認識の一致点

これまでの協議を整理すると、配分割合の決定方法及び配分割合の変更の 2 点について、以下の内容で都区の認識が一致できるものと考えられる。

まず、配分割合の決定方法については、地方自治法の逐条解説を踏まえ、①都が一般的には市が処理する事務の一部を処理しているという都区の役割分担を踏まえて、市町村税源をもとに都と特別区との間の財源配分を行うものであること、また、②配分割合を定める際に、都区の役割分担の状況を慎重に吟味する必要があり、中期的には安定的な割合を定めるべきことに留意する必要があることである。

また、配分割合の変更については、①平成 12 年都区制度改革時の都区合意事項である、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」ものであること、また、②地方自治法施行令第 210 条の 14 に規定する「普通交付金の総額が引き続き財源不足額合算額と著しく異なることとなる場合」には、配分割合を変更するものであることである。

従って、これを都区双方の認識の一致点と確認できれば、協議課題である「配分割合のあり方」については、都区の認識が一致したものとして整理できることとなる。

このため、現在の状況が地方自治法施行令第 210 条の 14 で規定されている「区の財源に引

き続き著しい過不足が生じることが見込まれる場合」には当たらないことを踏まえると、協議の争点は、特別区の児童相談所の設置が、「都と特別区の事務配分又は役割分担に大幅な変更があった場合」に該当するかどうかに絞られることとなる。

4 特別区の児童相談所設置に伴う役割分担の変更について

児童相談所は、児童相談行政の中核を担う機関であり、都から特別区に権限が移譲されることは、それ自体大幅な役割分担の変更となるものである。

特別区による児童相談所の設置は、児童相談所設置自治体の拡大をめざす児童福祉法改正の趣旨に即したものであり、今後も準備の整った区から順次設置していくことが予定されている。

児童相談所設置区は令和5年度末で全体の三分の一を超える8区となり、令和8年度末には、5割を超える12区となることが予定されている。

既設区の実績を踏まえた試算では、所要額は、令和5年度中に設置する8区の合計が、140億円規模、将来に向けて設置の検討を表明している区を含めた22区合計で360億円規模に及ぶと見込まれる。

特別区の児童相談所設置自体が大幅な役割分担の変更であることに加え、設置区数が順次増加していくこと、また所要額が無視できない規模であることも踏まえれば、平成12年都区制度改革時に都区で合意した配分割合の変更事由に該当するものであり、配分割合を変更し、所要の財源を確保することが必要である。

特別区の児童相談所設置に伴う配分割合の変更を行わないとすれば、都から法令に基づき児童相談所設置区に権限が移るにもかかわらず、財源は渡されず、設置区の所要額が都区財政調整の需要額として算定されたとしても、その財源は、設置区以外の区も含めて、特別区が既存の配分割合の中で負担するということになってしまう。

地方交付税制度においても、中核市が児童相談所設置市となった場合には、府県と当該設置市の権能の変更に着目し、府県の需要額を減額し、当該設置市の需要額を増加させることにより、関連経費の財源を移転する措置が採られている。特別区だけが、財源の移譲を受けられないことは、不合理であり、容認できない。

特別区の児童相談所設置による役割分担の変更に伴い、関連事務の実績に見合う財源が確保されるよう、配分割合を変更すべきである。

(特別区の児童相談所設置が大幅な役割分担の変更に該当しないとする都の見解について)

都は、協議の中で、4つの根拠を示して、特別区の児童相談所の設置により大幅な役割分担の変更が生じることを否定しているが、いずれも論拠に欠けるものである。

すなわち、一つ目は、特別区の児童相談所は一斉移管ではなく令和4年度末時点で設置区が7区であるということであるが、設置区が7区であったとしても、当該区において役割分担の大幅な変更が生じている以上、実施大綱に定める変更事由である都と特別区の役割分担に大幅な変更が生じることに変わりはない。

二つ目は、児童相談所は都に設置義務があつて、特別区は設置ができるだけだということであるが、特別区は、政令指定されることで、都から権限が移り、都と同様に児童相談所の設置が義務づけられるものである。

三つ目は、都が児童相談所未設置区で、サテライトオフィスの設置等を進めているという

ことであるが、それは、都の管轄の区域の施策であり、当該経費について特別区が財源移譲を求めているものではない。

四つ目は、特別区が児童自立支援施設を設置していないことをもって、本来設置区が担う業務を都が担っているということであるが、対象児童を措置する法的責任を果たすために委託という手段を用いたのであって、この手段による実施も含めて、政令指定申請を行い、都の副申と国の政令指定があったのであり、その他の権限と合わせて、法的責任は全て果たしているものである。

都側が示している4点を通じて、都側が主張している一番の論点は、「特別区のエリアにおいて児童相談所に関する都区の役割分担が大幅に変更されているのか」にあると考えられる。

都側の主張の要点は、特別区のエリアにおいて、7区に児童相談所が設置されているとしても、都が担っている地域が多くあり、エリア全体では大きな変更となっていないということだと思うが、配分割合を変更するのは、設置区の所要額についてであり、たとえ設置区が限られていたとしても、設置区における役割分担の大幅な変更がある以上、都区の役割分担が大幅に変更されていることは否定できないものである。

しかも、今後、順次設置区が増加することが予定されており、もはや、都が主張する特別区のエリア全体という観点でも、大幅な役割分担の変更にあたると言えるものである。

従って、特別区の関連事務の実績に見合う財源を配分割合の変更によって確保すべく、早急に協議をまとめるべきである。

(配分割合を変更せずとも財源保障はなされており、財政運営に支障はないとの都の主張について)

都側は、児童相談所の需要は算定されていて、それ以外にも財源保障はなされており、配分割合を変更しなくとも、財政運営に支障をきたす状況にはないとの見方のようであり、区側の主張には財源保障の観点がないと指摘している。

しかし、現在算定されている需要は、現在の配分割合の下で全体の需要調整の中で整理されたものであり、児童相談所関連の所要財源があらかじめ確保されてのものではない。都側の主張は、都区間配分と区間配分の問題を混同したものである。

現に、令和2年度に配分割合を引き上げた0.1%では到底賄えない額が必要額として算定されている。児童相談所関連経費の所要額が配分割合に加算されれば、設置区の需要増分が、設置区以外の区に影響を及ぼさずに済むことになる。

そもそも配分割合によって得られる区側の財源は、特別区の固有財源であり、都区の役割分担の変更に伴う配分割合の変更に関する協議に、現行の財源配分のもとでの算定内容をもとに財源の過不足の議論を持ち込むのは、独立・対等性に反し、特別区を都の内部団体視するものである。

都区間の財源配分の協議は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、限られた市町村税源を役割分担に応じて分け合うものであり、都区それぞれの財政が財源不足状態にあるかどうかを議論するものではない。

配分割合は、都区で合意した役割分担等の変更事由があった場合に変更を行い、それ以外は、税の自然増減等も含め、都区で合意した配分割合の下で、都区双方がそれぞれの財政運営に責任を持つとするのが都区間の合意事項であり、独立・対等関係にある自治体同士のあ

るべき姿である。

変更事由が生じたからこそ、特別区全体の財源保障を図るために、配分割合の変更を求めているものである。

都が引用して主張の根拠としている、地方自治法逐条の〔運用〕の説明も、配分割合を役割分担で定める法の原則を前提に、配分割合を定めるに当たっては、中期的に安定するよう、都区の役割分担の状況を慎重に吟味すべきとしているだけで、都側が主張するような、配分割合を変更する際には特別区の財政状況を見極めるべきとか、役割分担の変更があっても財政運営に支障がなければ配分割合を変更する必要はないということは、一言も記述していない。

平成 12 年都区制度改革によって、都が市町村事務の一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村財源を分け合うのが都区間配分であることが法の原則として確認されたにもかかわらず、都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りるとする都区制度改革以前の都の発想に立っていることが見受けられることは、長年の取組みにより実現した都区制度改革の成果を無にするものであり、決して看過できるものではない。

＜2023.1.6 都区財政調整協議会区側参考資料 1 ＞

特別区の児童相談所設置を踏まえた配分割合のあり方について (これまでの協議で示された都の考え方)

地方自治法第 282 条第 1 項及び第 2 項の規定において、都区間の財源配分については、都区の役割分担の状況を慎重に吟味する必要がある、また、地方自治法施行令第 210 条の 14 の規定にも鑑みると中期的には安定的な割合を定めなければならない、とされていることから、この考え方により、都区間の財源を配分すべきである。

配分割合を変更する際の原則は、平成 12 年に都区で合意した都区制度改革実施大綱に基づく「都と特別区の事務配分又は役割分担に大幅な変更があった場合」と、地方自治法施行令第 210 条の 14 で規定されている「区の財源に引き続き著しい過不足が生じることが見込まれる場合」であり、都区で協議して決めるものである。

従って、役割分担と財源保障のそれぞれの観点から議論が必要である。

あわせて、財調交付金は、当年度の特別区の行政運営に関して、財源を保障する仕組みであり、配分割合は、特別区の行政運営が適切に行えるよう、中期的に安定的なものとするのが基本的な考え方である。

今年度は、区立児童相談所の運営経費である約 88 億円を含めた特別区の当年度の需要額に加えて、将来の需要である公共施設改築工事費等を臨時算定している状況にあるため、当年度に必要な需要は算定され、当年度の需要を割り落とすといったこととなるものではない。

特別区の児童相談所設置は、次の理由で、現時点で、都と特別区の事務配分又は役割分担の大

幅な変更に該当するものではない。

- ・児童福祉法に基づく児童相談所の設置は都道府県に義務付けられており、特別区は政令で指定された場合のみ設置可能となっていること。
- ・特別区のエリアにおける児童相談所の設置が、令和4年度末時点で7区が区立児童相談所を設置しており、他の16区は、都の児童相談所がその役割を担っていること。
- ・都は特別区の求めに応じて、子ども家庭支援センターに都立児童相談所のサテライトオフィスを現在4区3か所に設置しており、来年度以降も設置を進めていく予定であること。
- ・児童相談所設置市として、本来特別区が担う業務についてもその一部を都が担っている現状があり、児童福祉法で、児童相談所設置市に設置が義務付けられている児童自立支援施設を区が設置していないこと。

<2023.1.6 都区財政調整協議会区側参考資料2>

1 地方自治法（抜粋）

（都と特別区との役割分担の原則）

第281条の2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第2条第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

3 都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

（特別区財政調整交付金）

第282条 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、（中略：調整三税等）の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう都が交付する交付金をいう。

2 逐条地方自治法の解説（第282条解説抜粋）

都区財政調整制度の趣旨が法文上明確にされたのは、昭和49年の改正においてである。当時、都区財政調整制度が特別区の各年度の具体的な財政運営の細部まで規制するような形で運営されることにより、特別区の財政自主権が侵されるのではないか、との懸念が指摘されていた。こうした事態が生じることのないよう規定を整備したものである。

特別区は、直接地方交付税法の対象とはされず、特別区の行政が全体として適正な水準を

保ち得るよう、このような都区財政調整制度が設けられている。これは、

- ①都と特別区の間には、一般的の都道府県と市町村の間とは異なる事務配分の特例があり、都が一般的には市が処理する事務の一部を処理していること。
- ②その場合、事務に要する経費に充当するため、市町村税源をもとに都と特別区との間の財源配分を行うべきこと。
- ③税目によって、市町村税源を都と各特別区との間で分けきることとすると、特別区間で極端な税源偏在を生じること。
- ④特別区間で税源偏在が著しい税目を都と特別区の間の財源配分に用いるとともに、その税源により財政力の異なる特別区間の財政調整を行うことが適当であること。を踏まえた措置である。

3 改正地方制度資料第二十五部（地方自治法改正時の自治省作成資料）

問88 今回の改革後も都区財政調整制度を存続する理由如何。

答1 今回の都区制度改革により、原則的には、特別区が基礎的地方公共団体と位置付けられる以上、都の内部団体的性格を表す規定は廃止し、一般的の道府県及び市町村と同様の規定を適用することとなるが、なお、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の事務が法令で都に留保される等の事務配分の特例や課税権の特例（調整3税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続することとなる。

2 この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。（都と特別区の財源配分機能）

3 また、特別区の存する区域にあっては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある（特別区の財源保障機能。財源調整機能）

4 これらの要請を満たすためには、今回の改革後においても、都の内部団体としての性格を払拭する観点から見直しを行った上で、都区財政調整制度により都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じることが適当と考えられる。

4 国会答弁（H10.4.7 衆議院地方行政委員会での自治省財政局長答弁から抜粋）

「都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがいまして、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。」〔二橋財政局長（衆 H10.4.7 中島武敏）〕

「いわゆる調整三税の調整割合を定めるということが都分と特別区分とのシェアを分けることになるわけでございますが、これにつきましては両者間で十分な話し合いを行って、あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということでございますので、そういう実際に分担する事務分担を前提として十分な話し合いを行っていただきたい、その結果で調整割合を定めていくということになろうかと思います。」〔二橋財政局長（衆 H10.4.7 太田昭宏）〕

「調整三税を原資とする都区財政調整制度が、それぞれ市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がされるわけでございまして、そういう意味で、御指摘のとおり、都に留保される、一般であれば市町村が行う事務の財源としてこの調整三税の、要するに都に

留保される分がそういう財源保障の機能を持つということでございます。」〔二橋財政局長
(衆 H10. 4. 7 中島武敏)〕

5 都区協議会における確認事項 (H12. 2. 10)

- ①今回財源配分に反映させない清掃関連経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理し、都の実施経費を踏まえて平成 17 年度までに協議する。
- ②今後的小中学校の改築需要急増への対応について、実施状況等を踏まえて協議する。
- ③今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等を踏まえたものであり、都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、今後協議する。
- ④都市計画交付金について、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った配分が行われるよう検討する課題とする。
- ⑤清掃事業の特例的な対応が終了する平成 17 年度の時点で配分割合の見直しを行うことは当然として、それまでの間、大きな制度改正やどうしても対応できない事態が発生した場合には、配分割合の変更について協議を行う。

6 主要 5 課題の整理 (H18. 2. 16)

- 1 今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。
都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論にしたがい整理を図る。
- 2 平成 18 年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に 200 億円の特別交付金を平成 18 年度に限り設ける。
特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。
- 3 「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率の 2%アップ（19 年度以降）については、影響の全体像を見極め、平成 19 年度財調協議において合意できるよう努力する。

7 平成 19 年度都区財政調整方針（抜粋）

第一 基本的考え方

- 1 三位一体改革による特別区民税の減収及び国庫補助負担金削減の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を 2%アップすることとする。
- 2 都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を 1%アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する。

区立児童相談所に係る都区財政調整配分割合を巡るいくつかの論点

令和2年度都区財政調整方針 R2.1.28 都区協議会

都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであり、都区間の配分割合は、中期的には安定的なものを定める必要がある。

しかしながら、配分割合に関しては、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、今回、特例的な対応として、特別区の配分割合を令和2年度から0.1%増やし、55.1%とする。

今回の特例的な対応により変更した分も含め、令和4年度に、配分割合のあり方について、改めて協議することとする。

(令和2年度の算定)

配分割合 0.1%分 1,841 百万円

児童相談所関連需要算定額 4,863 百万円

(令5) 8区 125億円 0.6%

(参考) 区立児童相談所の財調算定を巡る都議会質疑の概要（令和2年第1回定例会）

＜自民党の主張＞

○今回の都区間配分の変更は、都区財政調整制度の運用に当たり、丁寧に歴史を積み重ねてきた都行政、都議会の先人たちの努力を無にし、都区財調制度の根幹を破壊する暴挙だ。

○昨年度の時点では、都の主張は、一括して移管することを都区合意した清掃事業、保健所と同様のものとは考えておらず、配分割合を変更する理由には当たらない、財調算定すること自体検討する状況にないとしてきたのに、今回根拠もなく急転直下で方針を覆した。

○最終的に、都区間の協議で決める事項であることは承知しているが、都区間の配分変更は、都の財政運営に直接影響するものであり、都内部の関係局の議論はもとより、都議会とも慎重に協議検討した上で判断すべき事項だ。

○児相を設置する区が再来年度以降増えるが、それでも0.1%の中で見るということは、あまりにも雑な決着だった。

○都区財調の配分割合は、都区のあり方検討で、事務配分、特別区の区域、税財政制度について最終的に整理したうえで改めて検討することになっていたはずである。55%に引き上げた際に区域のあり方もセットで行うと言っていた約束はどこに行ったのか。

○実績に基づいて算定する基準財政需要額と収入額の差の不足分を配分するのが都区財調の考え方である。一部の区がみずから手を挙げて個別に事業を開始する話をなぜ配分率の引き上げで財源措置するのか。児童相談所を設置したい区に対して都の財政支援が必要であれば、配分率の変更ではなく、個別補助金で対応すべきだ。

○令和4年度の協議は、今回の0.1%も含めてゼロベース（白紙に戻す）で協議し、配分割合のなし崩し的なさらなる引き上げではなく、都区財調の本来のルールに戻して協議すること。

<都の答弁>

- 1区設置ごとに都区の配分割合を変更すべきとする特別区側の主張と、設置予定の半数、11区の実績を見て議論すべきとする都側の主張が対立し、協議は平行線となつたが、初の区立の児童相談所の設置を控え、その運営に関し、都区の連携協力を一層推進する必要がある中で、協議がまとまらないことは避けるべきとの考え方から、都区双方が歩み寄り、特例的な対応として、特別区の割合を0.1%増やすことで合意したものである。
- この特例的対応による0.1%分も含め、来年度開設する3区の通年の実績が明らかになる令和4年度に、配分割合のあり方について、改めて協議をしていくこととしている。このことをゼロベースと捉えるということであればそういうことになる。
- 都側の考え方の基本は、役割分担の変更が配分割合に直ちに連動するものではなく、児童相談所の算定経費が合理的かつ妥当な水準であるかどうかは、区の設置が一定数に達した段階で初めて検討、分析が可能であり、現時点では判断がつかないというものである。
- 地方交付税における取扱いと同様、児童相談所運営経費を補助金ではなく、一般財源による都区財政調整の基準財政需要額の算定対象とした。

(参考) 平成11年当時の都の考え方 (H11.9.17 第21回税財政検討会)

「財調の仕組みは、改革後においても、区の側の需要と収入を計って必要額を都が交付するものであり、財調制度における都区間配分は、区の財源が足りていれば良く、残る財源は都に留保されてしまうべきものである。都に留保されている大都市事務やその経費を区側に示してその当否を特別区側と議論するようなことは、都として全く考えていない。都に留保された財源は都の一般財源であって、知事の予算編成権や都議会の議決権の範囲を越えるものではなく、区のチェックを受ける考え方は持っていない。」

◇設置区数、規模からみて配分割合を変更する必要はない？

- 特別区による児童相談所の設置は、児童相談所設置自治体の拡大をめざす児童福祉法改正の趣旨に即したものであり、今後も準備の整った区から順次設置していくことが予定されている。
設置区においては、都から当該区に権限が移譲され、児童相談行政に関する都区の役割分担が大幅に変更されることとなるものであり、設置区数が順次増加していくこと、また、所要額が無視できない規模であることを踏まえて、配分割合の変更によって対応すべきである。
- 仮に配分割合を変更せずにに対応した場合、設置区の需要増分が特別区全体の他の事務の需要減をもたらし、設置区以外の区にも影響を及ぼすこととなり、不合理である。
- 地方交付税においても、児童相談所設置市となった場合は、当該府県の需要額を減額し、設置市の需要額を増加させることにより、関連経費の財源が移転する措置が採られる。

◇配分割合を変更するには、需要と収入の差で不足するかどうかを見ることが必要？

○現行の都区制度への改正を行った平成10年地方自治法改正時の国会審議で、国は、都区間の財源配分は、事務分担に応じて行うものであり、事務の変動あるいは移管が行われる場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされ、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されると答弁している。

(参考) 平成10年地方自治法改正時の都区間配分に関する考え方

(H10.4.7 衆議院地方行政委員会での自治省財政局長答弁から抜粋)

- ・「都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがいまして、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。」[二橋財政局長 (衆 H10.4.7 中島武敏)]
- ・「いわゆる調整三税の調整割合を定めるということが都分と特別区分とのシェアを分けることになるわけでございますが、これにつきましては両者間で十分な話し合いを行って、あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということでございますので、そういう実際に分担する事務分担を前提として十分な話し合いを行っていただきたい、その結果で調整割合を定めていくということになろうかと思います。」[二橋財政局長 (衆 H10.4.7 太田昭宏)]
- ・「今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていく」[二橋財政局長 (衆 H10.4.7 石井紘基)]

○配分割合は、自治法上の都区の役割分担に基づく市町村財源の都区間配分（都が行う「市」の事務の財源を都に留保）であり、各区の基準財政需要額と基準財政収入額の算定は、配分割合で得られる総額をもとに区間配分を行うための手法である。

(参考) 都区間財源配分関連規定（抜粋）

＜地方自治法＞

第282条 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、（中略：調整三税等）の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で、特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう都が交付する交付金をいう。

＜地方自治法施行令＞

第210の11

2 普通交付金の総額は、交付金総額に一定の割合（次項において「普通交付金に係る割合」という。）を乗じて得た額とする。

第 210 の 12 普通交付金は、地方自治法第 281 条第 2 項の規定により特別区が処理することとされている事務の処理に要する経費につき、地方交付税法（昭和 25 年法律第 211 号）第 11 条から第 13 条までに規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した財政需要額（次項及び第 210 の 15 において「基準財政需要額」という。）が、（中略：特別区が課する税及び特別区に交付・譲与される交付金、譲与金について、地方交付税で 75% でカウントされるものを 85% としたうえで、地方交付税法第 14 条に）規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した財政収入額（次項及び第 210 条の 15 において「基準財政収入額」という。）を超える特別区に対して、次項に定めるところにより交付する。

○役割分担の変更がある場合には、配分割合の変更により財源を移転し、総体の財源を確保したうえで、必要な額を交付（算定）する必要がある。

役割分担の変更に伴う配分割合の変更がなければ、特別区の側は役割が増えたにもかかわらず、財源が増えない結果、全体として財源が不足し、他の経費の財源を圧迫することとなる一方、都の側は役割が減じたにもかかわらず、財源はそのままとなり、不均衡が生じる。

そもそも、調整税等の一定割合の額は、特別区の共有財源であり、固有財源と言いうるものである。特別区の需要を都の判断で積み上げて、配分割合の過不足を云々するのは、区を内部団体視する発想である。

○需要と収入の差で配分割合の是非を判断するとすれば、毎年の税収の増減等に応じて、すべての需要の是非を争うことになることから、これを避けるために、都区間配分と区間配分を区別し、都区間配分は、一定の変更事由が生じた場合に限って変更を行うことで、配分割合を中期的に安定的なものとするのが、平成 12 年改革時の都区合意の趣旨である。

（参考）配分割合の変更に関する都区合意と経緯

「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」（H12.3.28 都区協議会「都区制度改革実施大綱」）

※以後、区側は、変更事由に該当する状況の有無を確認しながら毎年の協議を実施

- ・平成 12 年度 44→52%（清掃事業の移管ほか）
- ・平成 19 年度 52→55%

（三位一体改革の影響 2%、都補助事業の区自主事業化 1%）

- ・令和 2 年度 55→55.1%

（区立児童相談所に係る特例的対応 ※令和 4 年度に改めて協議）

○現に、平成 19 年財調の協議において、三位一体改革の影響による 2% 増と合わせて、都の補助事業を区の自主事業化する役割分担変更に伴う 1% 増を実施し、変更事由に基づく配分割合の変更を行った実績がある。

(参考) 平成 19 年都区財政調整方針 H19. 1. 31 都区協議会

- 1 三位一体改革による特別区民税の減収及び国庫補助負担金削減の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を 2 %アップすることとする。
- 2 都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を 1 %アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する。

※このほか、交付金総額に対する特別交付金の割合を 2%から 5%に変更

◇令和 2 年度に 0.1%を増やしたのは児童相談所の設置が理由ではない?

○令和 2 年度に配分割合を 0.1%増加させたのは、特別区の児童相談所設置に伴う対応についての協議の結果であり、その時点では実績が未定の段階であったため、特例的措置としたものである。その上で、令和 4 年度に改めて協議することとしたのは、区の実績を踏まえた配分割合とする趣旨である。

◇都区のあり方検討で整理がつくまでは配分割合の変更は行わない約束では?

○都区のあり方検討の結果に委ねたのは、平成 12 年改革時の積み残し課題であり、平成 18 年までに行われた主要 5 課題の協議でも解決できなかった「都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方」についてであって、平成 12 年改革時の配分割合の妥当性を問うものである。

○平成 12 年以降の税財政制度改革や役割分担変更等により、配分割合変更事由が生じた場合に配分割合の見直しを行う必要があるのは、都区制度改革実施大綱 (H12. 3. 28) で確認したとおりである。平成 19 年度に、三位一体改革の影響や都補助事業の一部区自主事業への切替えへの対応で配分割合を 3%アップしたのも同様の趣旨である。

(参考) H18. 1. 31 都区協議会でのとりまとめ

- 1 今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。
都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論にしたがい整理を図る。
- 2 平成 18 年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に 200 億円（注：小中学校改築に係る過去 (H12-17) の需要分）の特別交付金を平成 18 年度に限り設ける。
特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。
- 3 「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率の 2%アップ（19 年度以降）については、影響の全体像を見極め、平成 19 年度財調協議において合意できるよう努力する。

特別区の児童相談所に係る配分割合協議の主な争点 (令和5年度都区財政調整に関する令和4年度の協議)

○都区双方の基本的主張

＜都の考え方＞

配分割合の変更を協議するのは、役割分担の大幅な変更があり、財源不足が生じることが要件となるが、今回のケースはいずれも当てはまらない。

＜区の考え方＞

都区財政調整の配分割合は、都が市町村事務とされるもの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、特別区の所要額の積み上げによって定めるものではなく、都区間の役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて変更されるべきものである。

特別区の児童相談所設置により都区間の役割分担が大幅に変更されることに伴い、平成12年都区制度改革時の都区合意事項に従い、配分割合を変更し、設置区の所要額に見合う特別区の財源を確保すべきである。

◇配分割合についての考え方

基本的事項	都の主張	区の主張
①都が一般的には市が処理する事務の一部を処理しているという都区の役割分担を踏まえて、市町村税源をもとに都と特別区との間の財源配分を行うものである。 (自治法逐条解説内容)	(言及無し)	平成12年改革によって整理された配分割合の大原則であり、都が認めた限りで特別区の財源を保障すれば足りるとする内部団体的取扱いを払拭するものである。
②配分割合を定める際には、都区の役割分担の状況を慎重に吟味する必要があり、中期的には安定的な割合を定めるべきことに留意する必要がある。 (自治法逐条解説内容)	この考え方により財源を配分すべきである。	配慮すべきではあるが、①を前提とした運用上の留意点である。
③平成12年都区制度改革時の都区合意事項である、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」ものである。	<ul style="list-style-type: none">配分割合を変更する際の原則は、③と④であり、都区で協議して決めるものである。今回のケースは、③は大幅でなく、現行の配分割合で財源不足は生じないので④にも該当しない。平成19年度の配分割合変更は、都区財政調整方針に変更事由の記載がなく、都区の協議の結果合意した事実以外には無い。	<ul style="list-style-type: none">③④それが配分割合変更の要件となるものであるが、同時に満たす必要は無い。今回のケースは③であり、④は該当しない。先例としても、平成19年度の配分割合の変更は、都区財政調整方針に記載のとおり、税財政制度の改正と役割分担の変更を事由としたものである。現行配分割合で足りるとするの、原則を違えて特別区を内部団体視する発想である。
④地方自治法施行令210条の14に規定する「普通交付金の総額が引き続き財源不足額合算額と著しく異なることとなる場合」には、配分割合を変更するものである。		

◇特別区の児童相談所設置が大幅な役割分担の変更に当たるかどうか

＜都の主張＞

特別区の児童相談所設置は、現時点で、都と特別区の事務配分又は役割分担の大幅な変更に該当するものではない。また、設置区の需要はすでに措置しており、今後も措置可能であるので、財源保障はされているため、特例的対応以前の配分割合で対応可能である。

＜区の主張＞

特別区の児童相談所設置自体が大幅な役割分担の変更であることに加え、設置区数が順次増加していくこと、また所要額が無視できない規模であることも踏まえれば、平成12年都区制度改革時に都区で合意した配分割合の変更事由に該当するものであり、配分割合を変更し、特別区全体の設置区の所要財源を保障したうえで、各設置区の需要を保障すべきである。

特別区の固有財源である現行の財源配分のもとでの算定内容を持ち出して、配分割合を変更しなくとも区の財政運営に支障は生じないと主張することは、都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りりとする、特別区を内部団体視した考え方であり、法の原則を違え、長年の都区の取組みによって実現した都区制度改革の成果を無にするもので、到底容認できるものではない。

都が否定する根拠	都の主張に対する区の反論
①児童福祉法に基づく児童相談所の設置は都道府県に義務付けられており、特別区は政令で指定された場合のみ設置可能となっていること。	<ul style="list-style-type: none">特別区は、政令指定されることで、都から権限が移り、都と同様に児童相談所の設置が義務づけられることになる。児童相談所は、児童相談行政の中核を担う機関であり、都から特別区に権限が移譲されることは、それ自体大幅な役割分担の変更となるもの。しかも、特別区による児童相談所の設置は、児童相談所設置自治体の拡大をめざす児童福祉法改正の趣旨に即したものであり、今後も設置区の増加が予定されている。
②特別区のエリアにおける児童相談所の設置が、令和4年度末時点で7区が区立児童相談所を設置しており、他の16区は、都の児童相談所がその役割を担っていること。	<ul style="list-style-type: none">配分割合を変更するのは、設置区の所要額についてであり、たとえ設置区が限られていたとしても、設置区における役割分担の大幅な変更がある以上、都区の役割分担が大幅に変更されていることに変わりはない。しかも、設置区は、令和5年度に三分の一、令和8年度に半数を超える後も増える予定。都が主張する特別区のエリア全体という観点でも、大幅な役割分担の変更にあたると見える。
③都は特別区の求めに応じて、子ども家庭支援センターに都立児童相談所のサテライトオフィスを現在4区3か所に設置しており、来年度以降も設置を進めていく予定であること。	<ul style="list-style-type: none">都の指摘は、都の児童相談所の管轄区域の施策のことであり、特別区が児童相談所を設置した地域のことではない。当然、当該区の経費について特別区が財源移譲を求めているものでもない。したがって、そもそも議論の対象外である。
④児童相談所設置市に設置が義務付けられている児童自立支援施設を区が設置しておらず、本来特別区が担う業務についてもその一部を都が担っていること。	<ul style="list-style-type: none">児童自立支援施設については、対象児童を措置する法的責任を果たすために委託という手段を用いたのであって、それも含めて、政令指定申請を行い、都の副申と国の政令指定があったものである。児童相談所設置区は、その他の権限と合わせて、法的責任は全て果たしている。そもそも、数多くの児童相談所関連事務のうちの一つを委託で処理していることをもって、大幅な役割分担の変更には当たらないほど都が担っていると主張すること自体不適切である。

児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けについて

特別区財政調整交付金は、調整財源となる固定資産税等の都区間配分によって得られる特別区の財源をもとに、「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう」都が交付するものである。

それは、都区間の役割分担を踏まえた財源配分により特別区総体の財源を確保した上で、特別区間の財源の不均衡を調整し、すべての特別区が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する趣旨である。

交付金は、普通交付金と特別交付金で構成され、普通交付金は、地方交付税法に規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した基準財政需要額と基準財政収入額の差である財源不足額をもとに交付される。

基準財政需要額は、各特別区の自然的・地理的・社会的諸条件に対応する合理的でかつ妥当な水準における行政を行うのに必要な財政需要を測定するものである。

それは、特別区ごとの標準的な水準における行政を行うために必要となる一般財源を算定するものであり、**単位費用**×（**測定単位**×**補正係数**）の算式により算出される。

単位費用は、特別区が標準的な行政を行う場合に必要な一般財源の額を、測定単位一単位当たりで示したものであり、標準的な経費を算定するための標準区について、費目ごとに設定される。

測定単位は、費目ごとに、最も相関すると考えられる指標（人口等）である。

補正係数は、標準区で設定される標準的な経費に対して、各特別区の自然的・社会的条件の違いによって生じる行政経費の差を補正するものである。

基準財政需要額の算定は、「測定単位」の数値に必要な「補正」を加えたうえで「単位費用」に乘じることとされており、「区が標準的に行う事務」以外にも「補正」によって算定すべき事務があり、それも含めて、「特別区がひとしくその行うべき事務」となるものである。

児童相談所の事務は、政令指定された特別区に、都から権限が移り、処理が義務付けられるものであり、所要財源を都区間配分の変更により確保した上で、基準財政需要額で捕捉する必要がある。

その場合、設置区が個別に指定され、特別区間で行政権能の差が生じるため、単位費用のもととなる標準区の経費にはなじまず、補正によって設置区に加算する必要がある。

従って、児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けは、法令により都から区に権限が移譲された事務として、役割分担の変更に伴う都区間配分の変更を行うべき事務であり、行政権能の差が生じることを踏まえ、態容補正により基準財政需要額で算定すべき事務である。

児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けについて（補足）

特別区財政調整交付金は、調整財源となる固定資産税等の都区間配分によって得られる特別区の財源をもとに、「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう」都が交付するものである。

それは、都区間の役割分担を踏まえた財源配分により特別区総体の財源を確保した上で、特別区間の財源の不均衡を調整し、すべての特別区が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する趣旨である。

<地方自治法> (抜粋)

(特別区財政調整交付金)

第 282 条 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、(中略:調整三税等)の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう都が交付する交付金をいう。

<都区財政調整制度の存置理由(平成 10 年自治法改正時の国の方針答から抜粋)>

「大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。(都と特別区の財源配分機能)

「また、特別区の存する区域にあっては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある(特別区の財源保障機能。財源調整機能)

<地方交付税法> (抜粋)

第 2 条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一 地方交付税 第 6 条の規定により算定した所得税、法人税、酒税及び消費税のそれぞれの一定割合の額並びに地方法人税の額で地方団体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう国が交付する税をいう。

(地方交付税法逐条解説)

「地方団体がひとしくその行うべき事務」にどのような種類の事務が含まれるかについて、客観的かつ確定的な基準は存在しない。文理的には、「法律又はこれに基づく政令により義務づけられた」事務(交付税法第 3 条第 3 項)より広く、また「合理的、且つ妥当な水準」の地方行政に包含される事務(同法第 2 条第 7 号及び第 3 条第 3 項)は含まれると解釈されるが、結局のところ、その時々の経済的、社会的、文化的諸条件を考慮して決定されるべきものであろう。」

<地方交付税の性格(総務省ホームページ「地方交付税制度の概要」から抜粋)>

「地方交付税は、本来地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税」(固有財源)という性格をもっています。」

交付金は、普通交付金と特別交付金で構成され、普通交付金は、地方交付税法に規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した基準財政需要額と基準財政収入額の差である財源不足額をもとに交付される。

<地方自治法施行令> (抜粋)

(交付金の種類)

第 210 の 11 交付金の種類は、普通交付金及び特別交付金とする。

(交付金の交付)

第 210 の 12 普通交付金は、地方自治法第 281 条第 2 項の規定により特別区が処理することとされている事務の処理に要する経費につき、地方交付税法（昭和 25 年法律第 211 号）第 11 条から第 13 条までに規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した財政需要額（次項及び第 210 の 15 において「基準財政需要額」という。）が、

（中略：特別区が課する税及び特別区に交付・譲与される交付金、譲与金について、地方交付税で 75% でカウントされるものを 85% としたうえで、地方交付税法第 14 条に）規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した財政収入額（次項及び第 210 条の 15 において「基準財政収入額」という。）を超える特別区に対して、次項に定めるところにより交付する。

基準財政需要額は、各特別区の自然的・地理的・社会的諸条件に対応する合理的でかつ妥当な水準における行政を行うのに必要な財政需要を測定するものである。

それは、特別区ごとの標準的な水準における行政を行うために必要となる一般財源を算定するものであり、単位費用 × (測定単位 × 補正係数) の算式により算出される。

<都及び特別区並びに特別区相互間の財政調整に関する条例> (抜粋)

(用語の意義)

第 2 条

二 基準財政需要額 各特別区の財政需要を合理的に測定するために、地方自治法施行令（昭和 22 年政令第 16 号。以下「令」という。）第 210 条の 12 の規定に基づき、当該特別区について第 9 条の規定により算定した額をいう。

(基準財政需要額の算定方法)

第 9 条 基準財政需要額は、測定単位の数値（当該測定単位の数値につき第 11 条の規定の適用があるものについては、当該規定を適用した後の測定単位の数値）を当該測定単位ごとの単位費用に乘じて得た額を当該特別区について合算した額とする。

<地方交付税の基準財政需要額（総務省ホームページ「地方交付税制度の概要」から抜粋）>

「「基準財政需要額」とは、各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、当該団体について地方交付税法第 11 条の規定により算定した額とされています（地方交付税法第 2 条第 3 号）。

その算定は、各行政項目別にそれぞれ設けられた「測定単位」の数値に必要な「補正」を加え、これに測定単位ごとに定められた「単位費用」を乗じた額を合算することによって行われます。」

「基準財政需要額は、地方団体における個々具体的な財政支出の実態を捨象して、その地方団体の自然的・地理的・社会的諸条件に対応する合理的でかつ妥当な水準における財政需要として算定される。」

＜地方交付税法＞（抜粋）

（用語の意義）

第2条

三 基準財政需要額 各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、当該地方団体について第11条の規定により算定した額をいう。

（基準財政需要額の算定方法）

第11条 基準財政需要額は、測定単位の数値を第13条の規定により補正し、これを当該測定単位ごとの単位費用に乘じて得た額を当該地方団体について合算した額とする。

（地方交付税法逐条解説）

「基準財政需要額は、各地方団体の自然的・地理的・社会的諸条件に対応する合理的かつ妥当な水準における行政を行うのに必要な財政需要を測定したものである。言い換えれば、各地方団体の行っている千差万別の行政のうち、普遍性のある行政のみを対象とし、地方団体が任意に行っている特殊な行政については、これを算定外としている。それゆえ、一般に基準財政需要額は通常の財政需要より低めとなるが、これは、特殊な財政需要の一部は特別交付税によって措置されることとなっている（交付税法第15条第1項）とともに、基準財政収入額があるべき税収の全額でなく、・・・その75%と定められていることに対応するものである。」

単位費用は、特別区が標準的な行政を行う場合に必要な一般財源の額を、測定単位一単位当たりで示したものであり、標準的な経費を算定するための標準区について、費目ごとに設定される。

＜都及び特別区並びに特別区相互間の財政調整に関する条例＞第2条（用語の意義）（抜粋）

五 単位費用 特別区が合理的かつ妥当な水準において特別区の行政を行なう場合又は特別区の管理する施設を維持する場合に要する経費を基準とし、特別区が収入すべき補助金、負担金、手数料、使用料、分担金その他これらに類する収入及び特別区税の収入のうち基準財政収入額に相当するもの以外のものを財源とすべき部分を除いて算定した各測定単位の単位当たりの費用（当該測定単位の数値につき第11条第1項の規定の適用があるものについては、当該規定を適用した後の測定単位の単位当たりの費用）で、普通交付金の算定に用いる特別区の行政の種類ごとの経費の額を決定するために、測定単位の数値に乘ずるべきものをいう。

＜地方交付税の単位費用（総務省ホームページ「地方交付税制度の概要」から抜粋）＞

「財政需要は、各地方団体の測定単位に「単価」を乗じることによって算定されますが、この測定単位に乘ずる単価を「単位費用」とよんでいます。

単位費用は「標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準」として算定されています（地方交付税法第2条第6号）。」

＜地方交付税法＞第2条（用語の意義）（抜粋）

六 単位費用 道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、妥当

な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準とし、補助金、負担金、手数料、使用料、分担金その他これらに類する収入及び地方税の収入のうち基準財政収入額に相当するもの以外のものを財源とすべき部分を除いて算定した各測定単位の単位当たりの費用（当該測定単位の数値につき第13条第1項の規定の適用があるものについては、当該規定を適用した後の測定単位の単位当たりの費用）で、普通交付税の算定に用いる地方行政の種類ごとの経費の額を決定するために、測定単位の数値に乘すべきものをいう。

（地方交付税法逐条解説）

「単位費用を算定するに当たって、「標準的条件を備えた地方団体」を想定するのは、行政の規模及び内容が都府県又は市町村の平均的なレベルに近く、自然的、社会的条件に格別の特異性のない通常の地方団体について必要経費を積算し、単位費用を算定するのでなければ、すべての地方団体の財政需要を合理的に算定するための基礎としてそれを用いることができないからである。標準的条件を備えておらず、それゆえ経費が割高又は割安になっていたり、行政の質量が平均水準以上又は以下となっている地方団体については、基準財政需要額の算定において補正を適用することにより是正することとなっているので、単位費用算定の基礎となるいわゆる標準団体の性格を設定する場合には、補正の種類及びその適用方法についても考慮を払う必要がある。」

測定単位は、費目ごとに、最も相関すると考えられる指標（人口等）である。

＜都及び特別区並びに特別区相互間の財政調整に関する条例＞第2条（用語の意義）（抜粋）

四 測定単位 特別区が執行する行政の種類ごとに設けられ、かつ、この種類ごとにその量を測定する単位で、毎年度の基準財政需要額を算定するために用いるものをいう。

＜地方交付税法＞第2条（用語の意義）（抜粋）

五 測定単位 地方行政の種類ごとに設けられ、かつ、この種類ごとにその量を測定する単位で、毎年度の普通交付税を交付するために用いるものをいう。

補正係数は、標準区で設定される標準的な経費に対して、各特別区の自然的・社会的条件の違いによって生じる行政経費の差を補正するものである。

＜都及び特別区並びに特別区相互間の財政調整に関する条例＞（抜粋）

（測定単位の数値の補正）

第11条

2 前条第2項及び前項の規定により算定された測定単位の数値で、次の各号に掲げるものについては、東京都規則で定める方法により当該測定単位の数値を補正することができる。

三 当該測定単位当たりの費用が、特別区ごとの態容による行政の質量の差により割高又は割安となるもの（注：条例施行規則で「態容補正」）

＜地方交付税の補正（総務省ホームページ「地方交付税制度の概要」から抜粋）＞

「基準財政需要額の算定にあたっては、すべての都道府県またはすべての市町村に費目ごとに同一の単位費用が用いられています。

しかしながら、実際の各地方団体の測定単位当たりの行政経費は、自然的・社会的条件の違いによって大きな差があるので、これらの行政経費の差を反映させるため、その差の生ずる理由ごとに測定単位の数値を割増し又は割落としています。これが測定単位の数値の補正であり、補正に用いる乗率を補正係数とよんでいます。」

「基準財政需要額の算定は、各地方団体について、費目ごとに「単位費用」×「測定単位の数値」の算定式によって計算されるが、実際の各地方団体の測定単位当たりの行政経費は、各地方団体の人口規模、人口密度、都市化の程度、気象条件等の違いによって大きな差がある。また、都市の中には法律等により、他の市町村とは違った仕事を義務づけられている都市がある（政令指定都市、中核市、施行時特例市、保健所設置市等）。

これら自然的、社会的条件等地方団体が置かれている客観的条件における行政経費の差については、基準財政需要額の計算に反映されることにより、各地方団体について公正妥当な算定が可能になるものと考えられる。」

「補正の種類（抜粋）

態容補正

①普通態容補正

ウ 行政権能差によるもの

指定都市、中核市、その他の市町村は、法令に基づく行政権能が異なることから、これによる経費の差を反映」

＜地方交付税法＞（抜粋）

（測定単位の数値の補正）

第13条

3 前条第3項及び前2項の規定により算定された測定単位の数値は、地方団体ごとに、当該測定単位につき次に掲げる事項を基礎として次項に定める方法により算定した補正係数を乗じて補正するものとする。

三 地方団体の態容

4 前項の測定単位の数値に係る補正係数は、経費の種類ごとに、かつ、測定単位ごとにそれぞれ次に定める方法を基礎として、総務省令で定めるところにより算定した率とする。

三 前項第三号の補正（以下「態容補正」という。）は、当該行政に要する経費の測定単位当たりの額が、地方団体の態容に応じてそれぞれ割高となり、又は割安となるものについて行うものとし、当該態容補正に係る係数は、次に掲げるところにより算定する。

ロ 市町村の態容に係るものにあつては、行政の質及び量の差又は行政権能等の差に基づいてその割高となり、又は割安となる度合を基礎として市町村の種類に応じ、総務省令で定める率を乗じて算定した数値を当該率を乗じないで算定した数値で除して算定する。

「児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付け」をめぐる論点について

＜児童福祉法関係＞

◇児童相談所に関する都、区、設置区の権限や事務の位置付け

＜児童福祉法上の都道府県、市区町村、児童相談所設置市の業務分担のイメージ＞

都道府県の業務

- 市町村の業務の実施に関し、市町村相互間の連絡調整を行うこと
- 各市町村の区域を超えた広域的な見地から実情の把握に努めること
- 児童及び妊産婦の福祉に関し、専門的な知識及び技術を必要とする支援を行うこと
- 市町村の業務の適切な実施のために市町村に対し、体制の整備その他の措置について必要な助言を行うこと
- 児童に関する家庭その他の相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応じること
- 児童及びその家庭につき、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を行うこと。
- 児童及びその保護者につき、調査又は判定に基づいて心理又は児童の健康及び心身の発達に関する専門的な知識及び技術を必要とする指導その他必要な指導を行うこと
- 児童の一時保護を行うこと
- 児童の権利の保護の観点から、一時保護の解除後の家庭その他の環境の調整、当該児童の状況の把握その他の措置により当該児童の安全を確保すること
- 里親に関すること
- 児童を養子とする養子縁組に関する者につき、その相談に応じ、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うこと
- 児童相談所を設置すること
- 市町村が行う障害者総合支援法に基づく、介護給付費等の支給要否の決定に当たり意見を求められた際に意見を述べ、技術的事項についての協力、必要な援助を行うこと

市区町村の業務

- 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な実情の把握、情報の提供、家庭その他の相談に応ずること並びに必要な調査及び指導を行うこと

児童相談所設置市の業務

＜都道府県が児童相談所設置市に対し行うことができる支援＞

第 59 条の 4 ④ 都道府県知事は、児童相談所設置市の長に対し、当該児童相談所の円滑な運営が確保されるように必要な勧告、助言又は援助をすることができる。

※ 児童相談所運営指針において、本条文の具体例として「一時保護や施設入所に関する広域的な調整を行うことや、児童相談所の立ち上げ当初の支援、特に高度な専門的な知識及び技術を要する相談への対応に関する技術的援助や助言」が挙げられている。

＜児童福祉法上の都道府県、市区町村、児童相談所設置市の業務分担の根拠法令＞

○都道府県の業務

◇児童福祉法

第 11 条 都道府県は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。

一 第 10 条第 1 項各号に掲げる市町村の業務の実施に関し、市町村相互間の連絡調整、市町村に対する情報の提供、市町村職員の研修その他必要な援助を行うこと及びこれらに付随する業務を行うこと。

二 児童及び妊産婦の福祉に関し、主として次に掲げる業務を行うこと。

イ 各市町村の区域を超えた広域的な見地から、実情の把握に努めること。

ロ 児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応ずること。

ハ 児童及びその家庭につき、必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を行うこと。

ニ 児童及びその保護者につき、ハの調査又は判定に基づいて心理又は児童の健康及び心身の発達に関する専門的な知識及び技術を必要とする指導その他必要な指導を行うこと。

ホ 児童の一時保護を行うこと。

ヘ 児童の権利の保護の観点から、一時保護の解除後の家庭その他の環境の調整、当該児童の状況の把握その他の措置により当該児童の安全を確保すること。

ト 里親に関する次に掲げる業務を行うこと。

(1) 里親に関する普及啓発を行うこと。

(2) 里親につき、その相談に応じ、必要な情報の提供、助言、研修その他援助を行うこと。

(3) 里親と第 27 条第 1 項第三号の規定により入所の措置が採られて乳児院、児童養護施設、児童心理治療施設又は児童自立支援施設に入所している児童及び里親相互の交流の場を提供すること。

(4) 第 27 条第 1 項第三号の規定による里親への委託に資するよう、里親の選定及び里親と児童との間の調整を行うこと。

(5) 第 27 条第 1 項第三号の規定により里親に委託しようとする児童及びその保護者並びに里親の意見を聴いて、当該児童の養育の内容その他の内閣府令で定める事項について当該児童の養育に関する計画を作成すること。

チ 養子縁組により養子となる児童、その父母及び当該養子となる児童の養親となる者、養子縁組により養子となつた児童、その養親となつた者及び当該養子となつた児童の父母（民法（明治 29 年法律第 89 号）第 817 条の 2 第 1 項に規定する特別養子縁組（第

33条の6の2において「特別養子縁組」という。)により親族関係が終了した当該養子となつた児童の実方の父母を含む。)その他の児童を養子とする養子縁組に関する者につき、その相談に応じ、必要な情報の提供、助言その他の援助を行うこと。

三 前2号に掲げるもののほか、児童及び妊産婦の福祉に関し、広域的な対応が必要な業務並びに家庭その他につき専門的な知識及び技術を必要とする支援を行うこと。

② 都道府県知事は、市町村の第10条第1項各号に掲げる業務の適切な実施を確保するため必要があると認めるときは、市町村に対し、体制の整備その他の措置について必要な助言を行うことができる。

③～⑦ (略)

第12条 都道府県は、児童相談所を設置しなければならない。

② (略)

③ 児童相談所は、児童の福祉に関し、主として前条第1項第一号に掲げる業務(市町村職員の研修を除く。)並びに同項第二号(イを除く。)及び第三号に掲げる業務並びに障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第22条第2項及び第3項並びに第26条第1項に規定する業務を行うものとする。

④～⑧ (略)

(参考)

◇障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律

第22条② 市町村は、支給要否決定を行うに当たって必要があると認めるときは、主務省令で定めるところにより、市町村審査会又は(中略)若しくは児童相談所(以下「身体障害者更生相談所等」と総称する。)その他主務省令で定める機関の意見を聞くことができる。

③ 市町村審査会、身体障害者更生相談所等又は前項の主務省令で定める機関は、同項の意見を述べるに当たって必要があると認めるときは、当該支給要否決定に係る障害者等、その家族、医師その他の関係者の意見を聞くことができる。

第26条 都道府県は、市町村の求めに応じ、市町村が行う第19条から第22条まで、第24条及び前条の規定による業務に関し、その設置する身体障害者更生相談所等による技術的事項についての協力その他市町村に対する必要な援助を行うものとする。

※ 朱書きの業務は、児童相談所設置市においても都道府県に留保されている業務

○市区町村の業務

第10条 市町村は、この法律の施行に関し、次に掲げる業務を行わなければならない。

- 一 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な実情の把握に努めること。
- 二 児童及び妊産婦の福祉に関し、必要な情報の提供を行うこと。
- 三 児童及び妊産婦の福祉に関し、家庭その他からの相談に応ずること並びに必要な調査及び指導を行うこと並びにこれらに付随する業務を行うこと。
- 四 前三号に掲げるもののほか、児童及び妊産婦の福祉に関し、家庭その他につき、必要な支援を行うこと。

②～⑤ (略)

○児童相談所設置市の業務

第 59 条の 4 この法律中都道府県が処理することとされている事務で政令で定めるものは、指定都市及び中核市並びに児童相談所を設置する市（特別区を含む。以下この項において同じ。）として政令で定める市（以下「児童相談所設置市」という。）においては、政令で定めるところにより、指定都市若しくは中核市又は児童相談所設置市（以下「指定都市等」という。）が処理するものとする。この場合においては、この法律中都道府県に関する規定は、指定都市等に関する規定として指定都市等に適用があるものとする。

※ 政令（児童福祉法施行令第 45 条の 2）では、都道府県が広域自治体として行う業務及び保育士試験の実施などを除き、都道府県の業務を児童相談所設置市が行うことと規定されている。

＜児童相談所設置市が行う事務の考え方＞

平成 29 年 3 月 31 日付雇児総発 0331 第 13 号による改正後の厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長通知「児童相談所を設置する市について」において、「児童相談所設置市においては、児童相談所における相談業務のみならず、援助活動を実施するための児童福祉施設の設置の認可、里親の認定、要保護児童の保護措置及び児童福祉法の適用がある少年について強制措置を必要とする時の家庭裁判所送致等の実施等を一貫して行うことが必要であり、児童相談所設置市の事務の範囲は指定都市が行うこととしている事務と同様のものである。」とされている。

（参考）

＜児童相談所設置権限について＞

○都道府県

第 12 条 都道府県は、児童相談所を設置しなければならない。

○指定都市及び児童相談所設置市

第 59 条の 4 この法律中都道府県が処理することとされている事務で政令で定めるものは、指定都市及び中核市並びに児童相談所を設置する市（特別区を含む。以下この項において同じ。）として政令で定める市（以下「児童相談所設置市」という。）においては、政令で定めるところにより、指定都市若しくは中核市又は児童相談所設置市（以下「指定都市等」という。）が処理するものとする。この場合においては、この法律中都道府県に関する規定は、指定都市等に関する規定として指定都市等に適用があるものとする。

令第 45 条の 2 法第 59 条の 4 第 1 項の政令で定める市（特別区を含む。）は、東京都港区、品川区、世田谷区、中野区、豊島区、荒川区、板橋区、葛飾区及び江戸川区、横須賀市、金沢市、明石市並びに奈良市とする。

※ 指定都市及び児童相談所設置市には児童相談所設置義務が課されるものである。

令和6年4月1日適用の児童相談所運営指針（令和6年3月30日付こ支虐第164号 こども家庭庁支援局長通知）において、次のように示されている。

「児童相談所はその任務、性格に鑑み、都道府県（指定都市を含む。）に設置義務が課されている。（法第12条第1項、第59条の4、地方自治法第156条）

また、平成16年児童福祉法改正法により、平成18年4月からは、指定都市以外にも個別に政令で指定する市（児童相談所設置市）も、児童相談所を設置することとされ、平成28年児童福祉法等改正法により、平成29年4月からは、政令で指定する特別区も、児童相談所を設置することとされ、その場合は、児童相談所の設置義務に係る規定は、児童相談所設置市（特別区を含む。）に適用される。（法第59条の4第1項）

「児童相談所設置市の事務の範囲は指定都市が行う事務と同様であり、児童相談所における相談業務のみならず、援助活動を実施するための児童福祉施設の設置の認可、里親の認定、要保護児童の保護措置及び児童福祉法の適用がある少年について強制措置を必要とする時の家庭裁判所送致等の実施等を一貫して行うことが必要である。」

◇特別区が政令指定を受けて児童相談所を設置した場合に行こととなる事務

○児童相談所に係る事務（既述）

○児童相談所設置市事務（括弧内は根拠条文等）

◇法令によるもの

- ・ 児童福祉審議会の設置に関する事務（第8条等）
- ・ 里親に関する事務（第6条の4等）
- ・ 児童委員に関する事務（第17条4項等）
- ・ 指定療育機関に関する事務（第20条等）
- ・ 小児慢性特定疾病の医療の給付に関する事務（第19条の2等）
- ・ 障害児入所給付費の支給等に関する事務（第24条の7等）
- ・ 児童自立生活援助事業に関する事務（第34条の4等）
- ・ 児童福祉施設に関する事務（第35条4項等）
- ・ 認可外保育施設に関する事務（第59条等）
- ・ 小規模住宅型養育事業に関する事務（第34条の4等）
- ・ 障害児通所支援事業に関する事務（第34条の3等）
- ・ 一時預かりに関する事務（第34条の12等）
- ・ 障害児福祉サービス等情報公開に関する事務（第33条の18）
- ・ 民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに関する事務（民間あっせん機関による養子縁組のあっせんに係る児童の保護等に関する法律）

◇要綱等によるもの

- ・ 特別児童扶養手当に係る判定事務（児童相談所運営指針）
- ・ 療育手帳に係る判定事務（東京都愛の手帳交付要綱）

◇特別区が設置を希望した場合、どのようなプロセスで児童相談所が開設されるか

(1) 児童相談所開設に向けた手続き

時 期	都やこども家庭庁とのやりとり
開設の約 1 年 9 か月前	児童相談所設置計画に係る確認作業 (第 1 回)
開設の約 1 年 5 か月前	確認作業 (第 2 回)
開設の約 1 年 4 か月前	こども家庭庁との事前協議
開設の約 1 年 2 か月前	確認作業 (第 3 回 (最終回))
開設の約 1 年 1 か月前	区から都へ政令指定要請に係る副申申請
開設の約 1 年前	区からこども家庭庁へ政令指定要請 都からこども家庭庁へ副申提出
政令指定要請から約 3 か月後	政令閣議決定、公布
政令公布後最初の区議会定例会	児童相談所設置条例上程
開設日	児童相談所開設

(2) 児童相談所開設に向けた引継ぎ等

時 期	都とのやりとり
開設の約 1 年前から	都の所管児相と区によるケース引継ぎに係る打合せ開始 ※開設までに 6 回ほど実施
開設前年度 4 月から	都の各所管から区への児童相談所設置市事務の引継ぎ開始

※ 上記は全て目安であり、各機関の調整により、日程が前後する可能性がある。

※ 設置希望区の設置時期が決まった後、希望区と都福祉局子供・子育て支援部で具体的なスケジュールを確認している。

「児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付け」をめぐる論点について

＜地方自治法関係＞

◇特別区の事務に関する規定（地方自治法第 281 条）の趣旨

第 281 条② 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるものを処理する。

地方自治法第281条第2項の規定は、特別地方公共団体としての特別区がその機能として処理すべき事務を、同法第2条第2項の普通地方公共団体の事務についての規定に対応して概括的に定めたものである。

特別区は、普通地方公共団体と同様に、それぞれの区域の「地域における事務」を包括的に処理する権能を有するほか、「地域における事務」に該当しないものであっても、法令により市又は特別区が処理することとされた場合には、当該事務を特別区の権能において処理する。

児童相談所の事務は、「地域における事務」であり、政令で指定された場合は、当該特別区が処理する事務となるものである。

(参考)

＜地方自治法第281条第2項に関する逐条解説抜粋＞

「第2項は、第2条第7項の「特別地方公共団体は、この法律の定めるところにより、その事務を処理する」と定める規定を受け、特別地方公共団体としての特別区がその機能として処理すべき事務を定めたものである。」

「第2項の規定は、特別区が一般の市と同等の事務を処理することを建前としつつ、都及び特別区の区域における大都市地域としての一体性および統一性の確保のため事務配分について特例が必要な場合には、法律又はこれに基づく政令で都が処理することを個別に規定することとしている。これは、特別区の事務をいわば概括的に定めたものであり、第2条第2項の普通地方公共団体の事務についての規定と同類型のものといえる。」

「特別区は、「地域における事務」であれば、原則として一般の市に関する事務と同様の事務を処理する。」

「地域における事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものとして、他の地方公共団体には全く関係のない特別の事務（例えば、首都であることによる事務）が法律又はこれに基づく政令により特別区のみに処理を義務付けられることも理論的にはあり得る。また、個々の法令で特定の市だけが処理をする事務を特別区も処理することとし、法律又はこれに基づく政令に特別の規定が設けられている場合がある。」（保健所設置市の事務、建築基準法に基づく建築主事の設置、競馬法に基づく開催権）

「「その他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるものを処理する」とは、普通地方公共団体と同様に、「地域における事務」に該当するとはいえない事務であっても、個別の法律又はこれに基づく政令の定めるところにより処理することが得ることから、これらの事務の処理を特別区の権能として定めたものである。」

＜地方自治法第2条第2項に関する逐条解説抜粋＞

第1条の2① 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

第2条② 普通地方公共団体は、地域における事務及び他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

「第2項は、・・・普通地方公共団体の事務・権能の範囲を定めるものである。」

「地域における事務・・・を処理する」とは、普通地方公共団体が一定の行政区域内において行政権能を担う統治団体であり、住民福祉の向上を目的として、統治の作用としての事務一般を広く処理する権能を有することを明らかにするものである。」

「その他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるものを処理する」とは、「地域における事務」に該当するとはいえない事務であっても、普通地方公共団体が国家の統治機構の一つとして、これを担うことが必要とされる場合があることを前提に、個別の法律又はこれに基づく政令に定めるところによって処理することとされる場合には普通地方公共団体の権能として当該事務を処理するものであることを示している。(北方領土に本籍を有する者に係る戸籍事務、旧陸軍の軍人軍属であった者に関する身の取扱い等)

「第2項の規定は、普通地方公共団体が、まず、「地域における事務」を包括的に処理する権能があることを明らかにしたうえで、なお、「地域における事務」に該当しないものであっても法律により処理することとされた場合や法律に基づく政令により処理することとされた場合には、当該事務を処理するものであることを一般的に示している。」

◇都と特別区の役割に関する規定（地方自治法第281条の2）の趣旨

(都と特別区との役割分担の原則)

第281条の2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

- ② 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第2条第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。
- ③ 都及び特別区は、その事務を処理するに当たつては、相互に競合しないようにしなければならない。

地方自治法第281条の2の規定は、都道府県と市町村についての同法第2条の規定と同様の趣旨で、都と特別区の性格付けと個々の役割分担を明らかにしたものである。

都は、特別区の区域において、広域の地方公共団体として、同法第2条第5項の都道府県の事務及び特別区に関する連絡調整の事務を処理する。併せて、同法第2条第3項の市町村の事務で、特別区の区域における行政の一体性及び統一性の確保が要請されるもののうち、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整権能を行使することによる対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、一体的に事務を処理しなくてはならない必要性があるものを処理する。

同法第 281 条第 2 項の規定により包括的に事務処理の権能を付与された特別区は、基礎的な地方公共団体として、都の処理する事務を除き、同法第 2 条第 3 項の市町村の事務を、一般的、優先的に処理する。個別の特別区がその規模及び能力に応じて、都がもっぱら有する権限を侵さない限りにおいて、一般には都が処理することが妨げられるものではない。

児童相談所の事務は、地方自治法第 2 条第 2 項及び同法第 281 条第 2 項に定める「地域における事務」であり、同法第 2 条第 5 項に定める「事務の規模又は性質」の観点から、一般の市町村が処理することが適当でない事務に該当し、児童福祉法上都道府県の事務とされているが、同じく児童福祉法により、政令で定める特別区においては、政令で定める市と同様当該事務を処理することとされ、都による処理が解除されるものである。

(参 考)

＜地方自治法第 281 条の 2 に関する逐条解説抜粋＞

※同法第 281 条第 2 項に関する逐条解説と合わせて参照

「都道府県と市町村についての第 2 条の規定と同様の趣旨で、都と特別区の個々の役割分担を明らかにすることとしたものである。」

「第 1 項は、特別区の存する区域における、都の地方公共団体としての性格を示すとともに、特別区の存する区域において都が担任する事務を限定的に規定するものである。」

「都区制度は一般制度と同様の二層制をとることとなったが、本項は、特別区を基礎的な地方公共団体と位置付ける第 2 項と相俟って、この趣旨を明らかにしている。」

「都は、特別区の存する区域においても、市町村の存する区域と同様、第 2 条第 5 項の事務を処理する。また、市町村に関する連絡調整事務を都道府県が担当するのと同様、特別区に関する連絡調整の事務を処理する。さらに、これらにとどまらず、都は、特別区の存する区域を通じて通常の地域では市町村の役割とされる事務（第 2 条第 3 項本文＜※ 1 ＞の事務）の一部についても、処理するのである。

「都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。・・・しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整権能を行使することにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要性がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。単に、「行政の一体性及び統一性の確保」の必要のある事務とはせず、「行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」と規定しているのは、この意味に他ならない。」

「第 2 項は、特別区の地方公共団体としての性格を示すとともに、特別区の担任する役割が、市町村とほぼ同様に、包括的・一般的なものであることを明らかにしたものである。」

「都道府県の性格に対比して市町村が基礎的な地方公共団体とされるのと同等の位置づけであり、大都市地域で展開される地方自治における特別区優先の原則が明確にされている。」

「特別区の権能は、すでに第 281 条第 2 項に規定されており、第 2 項においては第 2 条第 3 項

の引用等を通じて、一般的に、市町村が処理するものとされている事務を包括的に処理することが明確にされた。」

「なお、第2条第3項のただし書<※2>においては、その規模又は性質において一般の市町村は処理することが適当でないため都道府県が処理する事務についても、個別の市町村の規模及び能力に応じて市町村において処理し得るとしている。本項にはこのただし書<※2>に相当する文言はないが、もとより、個別の特別区がその規模及び能力に応じて、都がもっぱら有する権限を侵さない限りにおいて、一般には都が処理する事務を処理することが妨げられるものではない。第2項は、特別区の一般的な役割に係る規定であることから、第2条第3項本文<※1>の引用で足り、特別区全体に通有性のない事項については、言及していないにすぎないのである。特別区は、その存する区域が人口が高度に集中する大都市地域という一の社会的実体を形成しており、相互に等質性が強く、その規模及び能力に大きな格差がないことが望まれることも、考慮されたものであろう。なお、特別区全体を通観して、その能力の伸長に伴い、一般の市町村にあっては都が処理する事務が、特別区の処理する事務とされることは、当然にあり得るものである。」

「特別区を基礎的な地方公共団体と表現し、併せて都を広域の地方公共団体と表現していることにより、都と、第281条第2項の規定により包括的に事務処理の権能を付与された特別区について、それぞれの役割分担が明らかにされ、実際に処理すべき事務の基準が明らかにされたことになる。特に、都と特別区の間で法律又はこれに基づく政令において事務の処理主体が明確に書き分けられていない事務（任意の事務、新規の事務等）については、この意義は少なくない。都制の下においては、これまで歴史的な経緯もあり、こうした事務をめぐり、一般的には市が処理しているにもかかわらず都が乗り出してこれを処理したり、特別区と都による共管とされることが多かった（公営住宅、霊園の設置・管理、土地区画整理事業の実施等）。今後は、この規定の趣旨に沿って、都の処理する事務の不断の見直し、検証等が求められるものである。」

「第3項は、都道府県と市町村の関係における第2条第6項に対応する規定である。」

「事務の処理に当たっての配慮事項の定めは、役割分担の原則に直接関連することから、改めて第3項として事務処理の競合回避の規定を定めたものである。」

※1 引用元「新版 逐条地方自治法<第9次改定版>」発行時点（平成29年10月15日）の表記であるが、法改正が反映されていないため、「第3項本文」は「第3項」と読み替える必要がある。

※2 引用元「新版 逐条地方自治法<第9次改定版>」発行時点（平成29年10月15日）の表記であるが、法改正が反映されていないため、「第3項のただし書き」「このただし書き」は「第4項」「この第4項」と読み替える必要がある。

〈地方自治法第281条の2に関する改正地方制度資料 平成10年地方自治法等改正案想定問答抜粋〉

問68 今回、都と特別区との役割分担の原則に関する規定を設ける趣旨如何。

答1 今回の改正においては、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化することとしており、都と特別区との間の関係が、独立当事者間の対等なものとなる。この結果、都と特別区の間で法律又はこれに基づく政令において明確に書き分けられていない事務、すなわち、公共事務・行政事務等の任意の事務若しくは新たな事務について、事務の配分を行う際の指針を示す必要が生じるものである。

2 このため、市町村と都道府県についての第2条第4項及び第6項と同様の趣旨から、都と特別区の各々の役割分担を明らかにするものとして、新たに第281条の2の規定を設けることとしたものである。

問72 「特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」とはいかなるものか。

答1 今回の改革においては、住民に身近な事務は住民に身近な行政主体たる特別区が処理することを原則として、必要な事務の移譲を行うものであるが、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮する必要性についてはなお変わらないものであることから、特別区の存する区域における一体性・統一性の確保の観点から都が処理することを認められる事務もなお存することになる。

すなわち、今回の改革後も、特別区の存する区域の全体としての一体性・統一性の確保のため、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対し調整権能を行使するのでは足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理する必要があるものについては、法律又はこれに基づく政令の規定により都に留保し、公共事務や行政事務についても都がこれを処理することとなる。

2 上記の事務が、「特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」ということになるが、具体的には、消防に関する事務・上下水道の設置、管理に関する事務等がこれにあてはまるものである。

問73 「基礎的な地方公共団体」と規定することの法的な意義は何か。

答1 昭和31年の地方自治法改正に際しては、地方公共団体の事務の処理に関する市町村と都道府県の間に以下のような効果を期して、現行の第2条第4項及び第6項が設けられたとされている。

- (1) 新たに法律又はこれに基づく政令の規定により設けられる事務について、これを規定するに際し、立案者側の便宜に供し、既存の事務配分と整合性を保っていくため、事務処理の主体に係る原則的考え方を明らかにする。
- (2) 処理が任意である公共事務その他の行政事務については、地方公共団体間での事務の競合や責任範囲が不明確になるといった弊害のおそれがあるが、当事者間の自主的な解決に委ねるべく、合理的な調整のための一般原則を示す。

2 結局、第2条第4項は同条第6項と相俟って、市町村と都道府県の間で、法律又はこれに基づく政令において明確に書き分けられていない事務について、事務の配分を考える際に、市町村優先の原則を示す指針となるものである。

3 同様に、特別区に関しても「基礎的な地方公共団体」と表現し、併せて都に関する「広域の地方公共団体」と表現することにより、特別区と都の間で、法律又はこれに基づく政令において明確に書き分けられていない事務（新規の事務、任意の事務等）について、事務配分を考える際に、特別区優先の原則を示す指針となるという法的な意義・効果を有するものである。

問74 「一般的に」事務を処理するとはどのような意味か。

答1 「一般的に」事務を処理するとは、現在の第2条第4の市町村の役割に係る規定においても使用されている文言であり、今回新たに設けた第281条の2第2項においてもこれと同

様の意味である。

すなわち、「一般的に」とは「包括的一般的に」ということであり、第2条第2項に規定される地方公共団体が処理すべきものとされている事務について、断片的ないしは選択的に処理するのではなく、包括的に幅広く処理するということを示しているものである。

2 したがって、今回、特別区について「一般的に」事務を処理すると規定することにより、特別区が市町村と同様に地方公共団体が処理すべきものとされている事務を、断片的ないしは選択的にではなく、包括的に幅広く処理する主体であることを示すことになるものである。

＜地方自治法第2条第3項～第6項に関する逐条解説抜粋＞

第2条③ 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。

④ 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

⑤ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。

⑥ 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当たつては、相互に競合しないようにしなければならない。

第3項は、「市町村が住民に最も身近な普通地方公共団体であり、住民の日常生活に直結する事務処理を幅広く包括的にその任務とすることを明らかにしたものである。」

「市町村が第一次の基本的な普通地方公共団体というべきであることを意味するとともに、法律制度的にも実態的にも優先的に取り扱われるべきものであるという意味でもあって、本項により、法律上地方自治における市町村優先の原則が示されている。」

第4項において、「一般的の市町村は処理することが適当でないという意味で都道府県が担任することとされる事務についても、個別の市町村の規模及び能力に応じては市町村において処理し得ることが明らかにされている。」「本来は市町村が処理する事務」であることが前提となっているとも解し得る。」

第5項は、「都道府県は市町村を包括する広域の地方公共団体であること及び都道府県の担任する事務を「広域性」、「市町村に関する連絡調整」及び「事務の規模又は性質」の三つの観点から限定的に規定しているものである。」

「本項は、第2項において普通地方公共団体の事務とされたものを、都道府県と市町村との間でどのように役割分担すべきかという観点から規定したもの」である。

「当該事務が「広域にわたるもの」や「市町村に関する連絡調整に関するもの」の区分には必ずしも該当しない場合は、市町村優先の原則を踏まえ本来は市町村の事務と考えられるが、一般的の市町村では担任することが適当でないが故に都道府県が処理する事務として位置付け、一般的の市町村で担任することが適当でないとする要因が「事務の規模又は性質」にあると考えられる

ことから、「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適當でないと認められるもの」であるが故に、引き続き都道府県の処理する事務であることを明らかにし、都道府県の事務を・・・三つの観点からの区分に再構成したものである。」

「もとより、「事務の規模又は性質」の観点から、一般の市町村が処理することが適當でない事務であっても、市町村優先の原則を踏まえれば本来は市町村が処理することが考えられるものであり、当該事務を適切に処理し得る規模及び能力を有する市町村においては、当該事務を処理することは妨げられるものではない。」

第6項は、「第3項から第5項の規定に関連して設けられているものである。」

「市町村と都道府県との間の事務・権能の配分については、市町村優先の原則を踏まえて、なされるべきものであるが、すべての事務について截然と区分できるわけでもない。特に、地方分権一括法による改正により市町村優先の原則は一層に明確になり、例えば、「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適當でないと認められるもの」は、本来ならば市町村が処理することが前提となっているともみられるし、また、「広域行政（広域にわたるもの）」でも市町村の相互協力関係としての広域行政処理方式で市町村の事務として処理する方が望ましいものが少なくない。このようなことを考えても、事務処理において市町村と都道府県の「競合」ということは、少なからず起こり得ることであるので、相互に競合しないようにしなければならないとされているものである。」

◇地方自治法第281条第2項で規定する「法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるもの」の事務について

地方自治法第281条第2項は、特別区の事務として、普通地方公共団体と同様に、「地域における事務」のほかに、「地域における事務」に該当するとはいえない事務であっても、「他の事務」として、個別の法律又はこれに基づく政令の定めるところにより処理することができることから、それに該当する市の事務及び特別区の事務の処理を特別区の権能として定めているものである。

「保健所、建築基準法に基づく事務、児相の事務」は、「他の事務」ではなく、「地域における事務」であり、地方自治法第2条第5項に定める「事務の規模又は性質」の観点から、一般の市町村が処理することが適當でない事務に該当し、個別法で都道府県の事務とされているが、個々の法令で特定の市だけが処理する事務を特別区も処理するものとして、個別法令に規定され、都による処理が解除されているものである。

競馬法に基づく事務もこれに該当する。

◇「特別区」（「特別区の事務」）とは、特別区全体を指すのか、個別の特別区を指すのか

「特別区の事務」とは、特別区に処理の権限がある事務全般をいうものと考えられる。それぞれの事務は個別の特別区において処理されるものであり、「特別区の事務」には、特別区全てが共通して処理するものも、個別の特別区においてのみ処理されるものも含まれる。

◇地方自治法上、都と区の財源措置（都区財政調整交付金）はどのように規定されているか

（都と特別区との役割分担の原則）

第 281 条の 2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第 2 条第 5 項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第 2 条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

3 (略)

（特別区財政調整交付金）

第 282 条 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第 5 条第 2 項に掲げる税（※1）のうち同法第 734 条第 1 項及び第 2 項（第二号に係る部分に限る。）の規定により都が課するもの（※2）の収入額と法人の行う事業に対する事業税の収入額（同法第 72 条の 24 の 7 第 8 項の規定により同条第 1 項から第 4 項までに規定する標準税率を超える税率で事業税を課する場合には、法人の行う事業に対する事業税の収入額に相当する額から当該額に同法第 734 条第 4 項に規定する政令で定めるところにより算定した率を乗じて得た額を控除した額）に同項に規定する政令で定める率を乗じて得た額を統計法（平成 19 年法律第 53 号）第 2 条第 4 項に規定する基幹統計である事業所統計の最近に公表された結果による各市町村及び特別区の従業者数で按分して得た額のうち特別区に係る額（※3）との合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう

に都が交付する交付金をいう。

※ 1 地方税法（市町村が課することができる税目）

第 5 条 市町村税は、普通税及び目的税とする。

2 市町村は、普通税として、次に掲げるものを課するものとする。ただし、徴収に要すべき経費が徴収すべき税額に比して多額であると認められるものその他特別の事情があるものについては、この限りでない。

一 市町村民税

二 固定資産税

三～五（略）

六 特別土地保有税

※ 2 地方税法（都における普通税の特例）

第 734 条 都は、その特別区の存する区域において、普通税として、第 4 条第 2 項

に掲げるものを課するほか、第1条第2項の規定にかかわらず、第5条第2項第二号及び第六号に掲げるものを課するものとする。この場合においては、都を市とみなして第三章第二節及び第八節の規定を準用する。

2 都は、その特別区の存する区域内において、第1条第2項の規定にかかわらず、都民税として次に掲げるものを課するものとする。

一 第4条第2項第一号に掲げる税のうち個人に対して課するもの

二 第4条第2項第一号に掲げる税及び第5条第2項第一号に掲げる税のうち、
それぞれ法人に対して課するもの

※3 地方税法附則（特別区財政調整交付金の特例）

第75条 地方自治法第282条第2項の規定の適用については、令和3年度から令和8年度までの間、同項中「係る額」とあるのは、「係る額と地方税法附則第66条第3項の規定により交付すべき固定資産税減収補填特別交付金の額」とする。

3 都は、政令で定めるところにより、特別区財政調整交付金に関する事項について総務大臣に報告しなければならない。

4 総務大臣は、必要があると認めるときは、特別区財政調整交付金に関する事項について必要な助言又は勧告をすることができる。

（都区協議会）

第282条の2 都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける。

2 前条第1項又は第2項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない。

3 （略）

地方自治法第282条第1項は、都区財政調整の目的を、①都と特別区の間の財源の均衡化を図ること、②特別区相互間の財源の均衡化を図ること、③特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保することとし、この趣旨に従って、都は、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとしている。

この目的のうち、都と特別区の財源の均衡化が必要なのは、地方自治法第281条の2第1項の規定により、都が一般的には市町村が行う事務の一部を担うことに応じて、都が市町村財源を使う必要があるからであり、都区間の役割分担に応じて市町村財源を分け合う必要があるためである。

地方自治法第282条第2項は、特別区財政調整交付金の定義として、「（調整三税等）の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で」、「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう都が交付する」と規定している。

この文言は、都区間の役割分担に応じて定める配分割合、従って都が分担する事務を除いた市町村事務全般に見合う額になるような配分割合によって得られた額をもとに、各特別区がそれぞれ行うべき事務を等しく平等に遂行できるように財源を保障するため、特別区財政調整交付金の交付を通じて特別区間の財源の均衡化を図る趣旨を規定しているものである。

具体的な交付方法は、政令の定めるところにより、地方自治法282条の2第2項の規定による都区間の協議を経て定められる都の条例で規定される。

(参考)

〈地方自治法第282条に関する逐条解説抜粋〉

「都は、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとされている。都と特別区の間及び特別区相互の間の財源の均衡化を図り、並びに特別区行政の自主的かつ計画的な運営を確保することをその趣旨として」いる。

「特別区は直接地方交付税の対象とはされず、特別区の行政が全体として適正な水準を保ち得るよう、このような都区財政調整制度が設けられている。これは、

① 都と特別区の間には、一般の都道府県と市町村との間とは異なる事務配分の特例があり、都が一般的には市が処理する事務の一部を処理していること。

② その場合、事務に要する経費に充当するため、市町村財源をもとに都と特別区の間の財源配分を行うべきこと。

③ 税目によって、市町村税源を都と各特別区との間で分けきることとすると、特別区間で極端な税源偏在を生ずること。

④ 特別区間で税源偏在が激しい税目を都と特別区の間の財源配分に用いるとともに、その税源により財政力の異なる特別区間の財源調整を行うことが適當であること。
を踏まえた措置である。」

〈地方自治法第281条の2に関する改正地方制度資料 平成10年地方自治法等改正案想定問答抜粋〉

問88 今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由如何。

答1 今回の都区制度改革により、原則的には、特別区が基礎的な地方公共団体と位置付けられる以上、都の内部団体的性格を表す規定は廃止し、一般の道府県及び市町村と同様の規定を適用することとなるが、なお、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の事務が法令で都に留保される等の事務配分の特例や課税権の特例（調整3税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続することとなる。

2 この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。（都と特別区の財源配分機能）

3 また、特別区の存する区域にあっては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある（特別区の財源保障機能。財源調整機能）

4 これらの要請を満たすためには、今回の改革後においても、都の内部団体としての性格を払拭する観点から見直しを行った上で、都区財政調整制度により都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じることが適當と考えられる。

〈平成10年地方自治法等の一部を改正する法律案に関する国会答弁抜粋〉

○ 今回の法改正におきましては、具体的には282条の第2項でございますが、この都区財政調整制度は、特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう都が交付するのだということを法律上明記いたしておりまして、こういうことから申しますと、今委員がおっしゃいましたような事務事業の移管とかあるいは将来の財政需要の変化に対応いたしまし

ても、こういう規定を置くことによりまして、都区財政調整制度において財源保障がされることになると考えます。

具体的には、この特別区に配分される割合が、もちろん事務事業の移管とかあるいは将来の財政需要の変化に対応して変更されるということになると考へますので、そういう意味でも財源保障はされるのではないかというふうに考へておる次第でございます。

[二橋財政局長 (衆 H10. 4. 2、畠山健治郎)]

○ <都区財政調整制度は、特別区の財源保障とともに都が行う市町村事務の財源を保障するためのものと考へて良いのかという趣旨の質問に対して>今回の改正で特別区は基礎的な地方公共団体として位置づけられることになりますが、なお、消防あるいは上下水道等の事務は法令で都に留保されることになります。この都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがいまして、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。

そういうことから、調整三税を原資とする都区財政調整制度が、それぞれ市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がされるわけでございまして、そういう意味で、御指摘のとおり、都に留保される、一般であれば市町村が行う事務の財源としてこの調整三税の、要するに都に留保される分がそういう財源保障の機能を持つということでございます。

[二橋財政局長 (衆 H10. 4. 7、中島武敏)]

○ 今回、都区財政調整制度の基本的な仕組みは存続されるわけでございますが、そのときに、いわゆる調整三税、これにつきましては法律で明確にするという形にいたしております、これは、この制度自体の安定性あるいは特別区の財政運営の自主性といいますか、安定性を図る上でそのことが望ましいという趣旨で法律に書くということにいたしておりますわけでございます。そのことで、かえって硬直的になりはしないかという御懸念でございますが、御案内のように、調整三税を最終的に都と特別区で、分担する市町村の仕事に応じてどういうように分けるかという調整割合、これは都区間の協議に基づいて条例で定めるということになるわけでございまして、今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていくものというように考へております。

[二橋財政局長 (衆 H10. 4. 7、石井紘基)]

○ いわゆる調整三税の調整割合を定めるということが都分と特別区分とのシェアを分けることになるわけでございますが、これにつきましては両者間で十分な話し合いを行って、あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということでございますので、そういう実際に分担する事務分担を前提として十分な話し合いを行っていただきたい、その結果で調整割合を定めていくということになろうかと思います。

自治省といたしましては、この都区財政調整制度の運用に当たりまして、今回の法改正の趣旨も踏まえまして、特別区の自主的な財政運営に支障が生ずることがないように、地方自治法の282条で、助言・勧告等を行うという規定が自治大臣にございます。そういうことによりまして適切に対応してまいりたいというふうに考へております。

[二橋財政局長 (衆 H10. 4. 7、太田昭宏)]

◇児童相談所の事務は、地方自治法上の事務の中で、どのように整理すべきか

児童相談所の事務は、地方自治法第2条第2項及び同法第281条第2項に定める「地域における事務」であり、同法第2条第5項に定める「事務の規模又は性質」の観点から、一般の市町村が処理することが適当でない事務に該当し、児童福祉法上都道府県の事務とされているが、同じく児童福祉法により、政令で定める特別区においては、政令で定める市と同様当該事務を処理することとされ、都による処理が解除されるものである。

「児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付け」をめぐる論点について

＜平成12年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」について＞

◇平成12年都区制度改革実施大綱で「役割分担の大幅な変更」が明記された背景と趣旨

都区制度改革に向けた都区間の検討においては、都区間の役割分担に応じた財源配分の安定化を基本的方向として、そのための具体化の検討が進められた。

昭和61年2月の都区合意「都区制度改革の基本的方向」においては、「新しい都と新しい基礎的自治体の財源配分は、明確かつ安定的なものと」し、「都区財政調整制度の垂直調整は廃止する」ものとしたが、「都区制度の改革についての基本的考え方」を示した平成2年の第22次地方制度調査会答申では、都区財政調整制度は存置せざるを得ないとして、その際、「配分割合を都と特別区の間の財源配分が中期的に安定的なものとなるよう定める」ことが求められた。

これを受け、都区合意内容についての見直しが行われ、都区財政調整制度の存続を前提に、配分割合について、中期的に安定的なものとする考え方について、制度改訂時の決定方法とその後の変更方法の検討が進められた。

その経過の中で、配分割合は、特別区の需要額と収入額のみを算定の基本とした方式を改め、都区双方の需要と収入に基づき算定する考え方、すなわち都区の役割分担に応じて配分割合を定めることを基本とすることで、制度改訂時の配分割合の決定方法と合わせて、配分割合を変更する場合の考え方を整理していくこととなった。

その後の検討の結果、平成6年9月に都区間で合意して国に提出した「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」の付属文書（説明資料）において、「都区双方が、責任ある財政運営を図る上から」、一定の「変更事由（「大規模な税財政制度の改正があった場合と、都と特別区の事務配分・役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認めた場合」）がない限り、調整税の配分割合を中期的に安定的なものとする」とした。

この合意を受けて、都区間の財源配分の安定化に資する役割分担を踏まえた配分割合の決定方法及びその変更について具体化のために都区間で行った検討の結果、また、平成10年地方自治法改訂によって、配分割合は、都区の役割分担に応じて定め、役割分担の変更があった場合には変更する考え方方が法改訂の趣旨としても確認されたことを踏まえて、都区制度改革実施大綱に盛り込まれたものである。

(参考)

<平成12年都区制度改革実施大綱(平成12年3月28日 都区協議会)抜粋>

第8 新しい税財政制度

3 都区財政調整制度の改正

(5) 都区間配分に関する事項

イ 配分割合の変更

配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する。

5 その他

平成12年2月10日開催の都区協議会における確認事項については、都区制度改革後に引き続き都区が協議すべき主要課題とする。

※<平成12年2月10日開催の都区協議会における確認事項>

① 今回財源配分に反映させない清掃関連経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理し、都の実施経費を踏まえて平成17年度までに協議する。

② 今後の中学校の改築需要急増への対応について、実施状況等を踏まえて協議する。

③ 今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等を踏まえたものであり、都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、今後協議する。

④ 都市計画交付金について、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った配分が行われるよう検討する課題とする。

⑤ 清掃事業の特例的な対応が終了する平成17年度の時点で配分割合の見直しを行うことは当然として、それまでの間、大きな制度改正やどうしても対応できない事態が発生した場合には、配分割合の変更について協議を行う。

<特別区事務事業移管等措置要綱(昭和50年3月31日 都区協議会)抜粋>

都区間における財源配分の基本的あり方については、別途検討を行うものとする。

<「都区財政調整制度検討会」の検討結果(昭和56年11月28日 都区検討委員会)抜粋>

大都市行政を分担している都と特別区が、それぞれ自主的かつ計画的な財政運営を行っていくためには、その分担する大都市事務にみあった適切な財源配分が行われなければならない。そのためには、都区財政調整における財源配分方式を、都区双方の財政需要を考慮した方式に改め、かつ、都区間の財源配分率を一定期間安定させる必要がある。

<都区制度改革の基本的方向(昭和61年2月19日 都区制度検討委員会)抜粋>

4 新しい都と新しい基礎的自治体の税財政制度

新しい都制度においては、新しい都と新しい基礎的自治体の安定的な税財政関係を確立し、それぞれの財政責任を明確化するとともに、新しい基礎自治体の財政自主権を確立する。

(1) 新しい都と新しい基礎的自治体の財源配分

- ① 新しい都と新しい基礎的自治体の財源配分は、明確かつ安定的なものとする。
現行の都区財政調整制度の垂直調整は廃止する。
 - ② 財源の配分に当たっては、大都市区域における市町村税等の税源を、新しい都と新しい基礎的自治体の役割分担・事務配分に対応してそれぞれに配分する。
 - ③ 新しい基礎的自治体の税源の基本は、それぞれの新しい基礎的自治体が賦課徴収する固有税と、新しい都が賦課徴収する市町村税の一部である調整税とする。
 - ④ 新しい基礎自治体の固有税は、現行特別区税を基本とする。
 - ⑤ 調整税は、新しい都が賦課する固定資産税、市町村民税法人分それぞれの一定部分を基
本とする。調整税の設定は、国の法令で規定する。
 - ⑥ 都市計画税については、新しい都及び新しい基礎的自治体の都市計画事業の進捗状況に即して、配分がなされるようなしくみとする。
- (2) 新しい基礎的自治体間の財政調整 (略)

＜都区制度改革についての基本的考え方(平成2年9月20日 地方制度調査会「都区制度改革に関する答申」)抜粋＞

2 特別区に関する特例措置の見直し

(4) 都区財政調整制度

特別区の存する区域にあっては、都と特別区の間の財源配分を適切に行う必要があること及び特別区相互間に税源の偏在がある中でその行政水準の均衡を図る必要があることを考えると、都区財政調整制度は存置せざるを得ないが、特別区の財政運営の自主性を高める観点から次のような改正を行うものとする。

- ① 今回の都区制度の改革による事務の再配分に伴い都区財政調整交付金に係る調整税の特別区への配分割合を都と特別区の間の財源配分が中期的に安定的なものとなるよう定める。
- ②、③ (略)

＜都区制度改革推進委員会税財政検討会中間のまとめ(平成4年10月)抜粋＞

1 税財政制度の改革について

都と特別区の税財政制度は、・・・都区財政調整制度をはじめ特例的なものとなっている。これらの税財政制度について、第22次地方制度調査会は、都と特別区の間の財源配分を適切に行うとともに、特別区相互間の行政水準の均衡を図る必要があることから、都区財政調整制度は存置せざるを得ないが、特別区の財政運営の自主性を高める観点に立って改正を行う必要があるとの答申を行っている。

この答申に沿って、税財政制度の見直しを行うため、・・・鋭意検討を行っているところである。

検討に当たっては、都区間の財源配分を今回の都区制度改革による事務事業の移管、役割分担の変更に見合い、中期的に安定的なものとすること、・・・を基本としている。(略)

2 都区財源配分の基本的仕組み

(1) 算定対象及び算定方式

ア 調整税の配分率

都と特別区の大都市事務の需要を積上げ、それぞれの大都市財源を充当し、都区双方の財源不足額の割合により、調整税の配分率を新たに定める。

調整税の配分率の算定については、これまでの財政調整制度のような特別区の需要額と収入額のみを算定の基本とした方式を改め、都区双方の需要と収入額に基づき財源配分を行うものである。

イ 総額補てん主義、納付金制度（略）

ウ 事務事業の移管、役割分担の変更

移管事務事業の事業主体変更に伴う経費を算定する。

今回の都区制度の見直しによって、事務事業が移管され、あるいはその役割分担が変更されたことにより、事業主体に変更があったものについては、これに伴う経費を算定し、都区財源配分に反映させる。

（2）調整税、固有税

ア 調整税

・・・都と特別区は大都市事務を分担しており、それに必要な財源として都が賦課徴収する市町村税の一部を調整税として都区双方で分け合うこととしている。（以下略）

（3）財源配分の変更

調整税の配分率は中期的に安定的なものとし、大きな税制改革等があった場合には都区財政調整協議会（仮称）を開催し、配分率の変更又は制度の改正について協議する。

調整税の配分率、制度の見直しの具体的な変更事由・変更方法等については今後検討する。

（4）委任事務経費、（5）都市計画交付金（略）

＜「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」付属文書（説明資料）（平成6年9月 都区協議会都区制度改革推進委員会）抜粋＞

第2 都と特別区の財源配分

2 都区財政調整制度における都と特別区の財源配分

（1）都区財源配分の中期的安定性の確保

イ 調整税の配分割合

都と特別区で調整税を配分するに当たって、現在は特別区のみの需要を算定しその割合を定めることになっている。

今回の改革では、調整税の配分割合を都と特別区の複数年度の決算額を基本に、それぞれの大都市事務の需要額を積み上げ、これに調整税を除いたそれぞれの大都市財源を充当した後の財源不足額の割合により定めることとする。

また、都区双方が、責任ある財政運営を図る上から後述のウで掲げる変更事由がない限り、調整税の配分割合を中期的に安定的なものとする。

なお、調整税の配分割合は、現行同様、都条例で定めることとする。

ウ 財源配分割合の変更

調整税の配分割合は、大規模な税財政制度の改正があった場合と、都と特別区の事務配分・役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認めた場合には都区財政調整協議会（仮称）において協議し、変更等を行うものとする。

エ 事務事業の移管、役割分担の変更に伴う経費

今回の改革によって、清掃事業等の事務事業の移管や役割分担が変更されたことにより、

事業主体に変更があったものについては、これに伴う経費を算定し、都区間の財源配分に反映させる。

オ 委任事務経費

府県事務の特別区長等への委任事務経費については、基本的に府県財源を充てることとする。

＜改正地方制度資料第二十五部（平成10年地方自治法改正時の自治省作成資料）抜粋＞

問88 今回の改革後も都区財政調整制度を存続する理由如何。

答1 今回の都区制度改革により、原則的には、特別区が基礎的な地方公共団体と位置付けられる以上、都の内部団体的性格を表す規定は廃止し、一般の道府県及び市町村と同様の規定を適用することとなるが、なお、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の事務が法令で都に留保される等の事務配分の特例や課税権の特例（調整3税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続することとなる。

2 この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。（都と特別区の財源配分機能）

3 また、特別区の存する区域にあっては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある（特別区の財源保障機能。財源調整機能）

4 これらの要請を満たすためには、今回の改革後においても、都の内部団体としての性格を払拭する観点から見直しを行った上で、都区財政調整制度により都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じることが適当と考えられる。

＜国会答弁（H10.4.7衆議院地方行政委員会での自治省財政局長答弁）抜粋＞

・「都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがいまして、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。」〔二橋財政局長（衆H10.4.7中島武敏）〕

・「いわゆる調整三税の調整割合を定めるということが都分と特別区分とのシェアを分けることになるわけでございますが、これにつきましては両者間で十分な話し合いを行って、あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということでございますので、そういう実際に分担する事務分担を前提として十分な話し合いを行っていただきたい、その結果で調整割合を定めていくということになろうかと思います。」〔二橋財政局長（衆H10.4.7太田昭宏）〕

・「今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていく」〔二橋財政局長（衆H10.4.7石井紘基）〕

＜「税財政制度改革に関する平成10年度の検討結果について—税財政制度改革全体像の整理—」

(平成11年3月30日 都区制度改革推進委員会税財政検討会)抜粋>

3 調整税の配分割合の決定方法

1 検討の課題

協議案では、調整税の配分割合は、「都と特別区の複数年度の決算額を基本に」定めることとしている。

このため、基本となる決算額の考え方、複数年度の見方当について検討し、調整税の配分割合の決定方法を整理する。

2 昨年度までの検討（略）

3 本年度の検討

(1) 「大都市事務」に係る決算分析（略）

(2) 決算分析の結果と今後の対応

以上のとおり、「大都市事務」に関する決算分析に係る都区双方の委員の見解の相違が明らかになったことにより、・・・この決算分析結果を用いて都区間の配分割合を決定することは困難であり、したがって、改めて決定方法に関する現実的かつ具体的な検討を進めるために・・・都区双方の委員から・・・見解が示された。

4 財源配分割合の変更

1 検討の課題

協議案では、調整税の配分割合の変更について、「大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分・役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認めた場合」に変更等を行うこととし、また「調整税の配分割合を中期的に安定的なものとする」こととしている。

都区制度改革後における調整税の配分割合の中期的安定は、都区双方の新しい役割分担に応じた事務事業の安定的且つ計画的執行に資することから、都区双方に大きな意義がある。

都区双方は、この配分割合をもってしては十全な事務執行が行えなくなるような上記変更事由が生じた場合について、その配分割合を変更する必要がある。

このため、変更の要件や具体的な変更方法等について整理する。

2 昨年度までの検討

(1) 中期的に安定的な配分割合の考え方

協議案が「配分割合を中期的に安定的なものとする」としているのは、期間を定めて配分割合を固定するという趣旨ではなく、配分割合は、一定の変更すべき事由があれば都区協議を経て変更しうるものである。

(2) 変更事由の考え方

① 基本的な考え方

都区双方が責任ある財政運営を行う観点から、調整税の配分割合は、変更事由に該当する事由が生じた場合に限って変更等を行うのであって、原則として、短期的な税の自然増減等を理由とする配分割合の変更は行わない。

② 「大規模」「大幅」の捉え方

税財政制度の改正や都と特別区の事務配分・役割分担の変更等があった場合に、それ

が「大規模」「大幅」なものであるかどうかは、影響額そのものの大きさによって判断するのではなく、当該事由に係る影響額を都区それぞれに及ぼしてみて、配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する。

なお、税制改正や事務配分の変更などが同一年度内に重なり、その結果、配分割合に一定以上の影響が現れるような場合については、「大規模」「大幅」に準じて扱うことが適当である。

③ 「その他必要があると認めた場合」の考え方

「その他必要があると認めた場合」の例として、税制改正や事務配分の変更などが複数年度にわたって行われ、それらを合計すれば、配分割合への影響度合いが一定程度以上になると考えられる場合や、長期的に見ると、歳入歳出の構造が変化したと見られる場合等への対応が議論された。

しかし、現実的には、そのときの財政状況等それぞれの具体的な事案に即して判断せざるを得ないと考えられる。

(3) 配分割合の変更方法

① 配分割合の変更時期

配分割合の変更は、基本的には、変更事由に基づく影響が実際に生じるよりも前に調整を終了させるべきであるが、これによりがたい場合は、個々のケースに応じて判断する。

② 変更事由に係る影響額の捉え方

変更事由に係る影響額は、都区が見込んだ額、国の財政対策に準拠した見込み額又はこれらの実績等に基づいて定める。

③ 具体的な配分割合の変更方法(略)

3 本年度の検討(略)

<都区制度改革推進委員会税財政検討会(平成11年10月28日)抜粋>

- ・〔調整税の配分割合の決定方法〕 現行の配分割合、事務事業移管等経費、今後確実に見込まれる将来需要、税収の見通し等を勘案して決定する。
- ・検討の過程で示された都区双方の考え方を含め、都区財政調整協議会に検討を引き継ぐこととする。

<「都の新たな提案を踏まえた財調協議会での協議結果」(平成12年1月21日都区財政調整協議会)抜粋>

〔配分割合の決定方法〕 現行の配分割合 44%を基本に、従前の協議経緯を踏まえ、事務移管、特例廃止、その他の制度変更等に伴う変動を加味して決定する。 なお、今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等を踏まえたものであり、都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、今後協議する。

<都区協議会(平成18年2月16日)抜粋>

- 1 今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方(再編等)、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。

都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論にしたがい整理を図る。

＜平成 19 年度都区財政調整方針（平成 19 年 1 月 31 日 都区協議会）抜粋＞

- 三位一体改革による特別区民税の減収及び国庫補助負担金削減の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を 2 %アップすることとする。
- 都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を 1 %アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する。

＜都区財政調整協議会（令和 2 年 1 月 20 日）抜粋＞

[児童相談所関連経費] 特例的な対応として、特別区の配分割合を令和 2 年度から 0.1 %増やし、55.1 %とする。今回の特例的な対応により変更した分も含め、令和 4 年度に、配分割合のあり方について、改めて協議する。

◇清掃事務移管時の都区がおかれた状況（財政状況、事務の移管の方法など）

都区制度改革に伴う配分割合の決定方法については、平成 6 年 9 月に都区間で合意して国に提出した「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」の付属文書（説明資料）において、「現在は特別区のみの需要を算定しその割合を定めることになっている」が、「今回の改革では、調整税の配分割合を都と特別区の複数年度の決算額を基本に、それぞれの大都市事務の需要額を積み上げ、これに調整税を除いたそれぞれの大都市財源を充当した後の財源不足額の割合により定める」とことし、合わせて、「今回の改革によって、清掃事業等の事務事業の移管や役割分担が変更されたことにより、事業主体に変更があったものについては、これに伴う経費を算定し、都区間の財源配分に反映させる」ととした。

平成 10 年地方自治法改正による都区制度改革の結果、配分割合は、都区の役割分担に応じて定め、役割分担の変更があった場合には変更することが法改正の趣旨として確認され、とくに清掃事業経費の移管については、配分割合の変更を伴うものであることが国からも示された。

その後、「協議案」に従い決算分析を行ったが、都区双方の見解の相違から、「この決算分析結果を用いて都区間の配分割合を決定することは困難」と判断し、「決定方法に関する現実的かつ具体的な検討」を行った結果、「現行の配分割合、事務事業移管等経費、今後確実に見込まれる将来需要、税収の見通し等を勘案して決定する」とこととして、「検討の過程で示された都区双方の考え方を含め、都区財政調整協議会に検討を引き継ぐ」とこととなった。

都区財政調整協議会における協議の結果、「現行の配分割合 44 %を基本に、従前の協議経緯等を踏まえ、事務移管、特例廃止、その他の制度変更等に伴う変動を加味して決定する」とことし、「都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、今後協議することとなった。

このため、平成 12 年度の都区財政調整の配分割合については、既存の 44 %のものでの調整分と清掃事務をはじめ事務移管等の制度変更等に伴う変動分を分けて整理し、制度変更等に伴う変更分として 8 %を増加させ、52 %としたものである。

(参考)

＜「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」付属文書（説明資料）（平成6年9月 都区協議会
都区制度改革推進委員会）抜粋＞

第2 都と特別区の財源配分

2 都区財政調整制度における都と特別区の財源配分

(1) 都区財源配分の中期的安定性の確保

イ 調整税の配分割合

都と特別区で調整税を配分するに当たって、現在は特別区のみの需要を算定しその割合を定めることになっている。

今回の改革では、調整税の配分割合を都と特別区の複数年度の決算額を基本に、それぞれの大都市事務の需要額を積み上げ、これに調整税を除いたそれぞれの大都市財源を充当した後の財源不足額の割合により定めることとする。

また、都区双方が、責任ある財政運営を図る上から後述のウで掲げる変更事由がない限り、調整税の配分割合を中期的に安定的なものとする。

なお、調整税の配分割合は、現行同様、都条例で定めることとする。

ウ 財源配分割合の変更

調整税の配分割合は、大規模な税財政制度の改正があった場合と、都と特別区の事務配分・役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認めた場合には都区財政調整協議会（仮称）において協議し、変更等を行うものとする。

エ 事務事業の移管、役割分担の変更に伴う経費

今回の改革によって、清掃事業等の事務事業の移管や役割分担が変更されたことにより、事業主体に変更があったものについては、これに伴う経費を算定し、都区間の財源配分に反映させる。

オ 委任事務経費

府県事務の特別区長等への委任事務経費については、基本的に府県財源を充てることとする。

＜国会答弁（H10.4.7 衆議院地方行政委員会での自治省財政局長答弁）抜粋＞

- ・「都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがいまして、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。」〔二橋財政局長（衆 H10.4.7 中島武敏）〕
- ・「いわゆる調整三税の調整割合を定めるということが都分と特別区分とのシェアを分けることになるわけでございますが、これにつきましては両者間で十分な話し合いを行って、あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということでございますので、そういう実際に分担する事務分担を前提として十分な話し合いを行っていただきたい、その結果で調整割合を定めていくということになろうかと思います。」〔二橋財政局長（衆 H10.4.7 太田昭宏）〕

・「今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていく」〔二橋財政局長（衆 H10.4.7 石井紘基）〕

＜改正地方制度資料第二十五部（平成10年地方自治法改正時の自治省作成資料）抜粋＞

問101 清掃事務を移管することに伴う特別区に対する財源措置如何。

- 答1 現在清掃事務を都が実施する場合に要する経費は平成8年度決算ベースで約三千億円程度と聴いているところである。
- 2 清掃事務が特別区に移管された場合には、その実施に要する経費は特別区が負担することとなり、基本的に「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう」都区財政調整制度の基準財政需要額に算入されることとなる。
- 3 一方、基準財政収入額の算定については今回の税源移譲の規模からみて、従前と大差ない算定額となることから、現行の都条例で定められている特別区に配分された調整割合44%を変更する必要が生じることが予想される。
- 4 従って、平成12年4月の法の施行時期を目途に、都と特別区の話し合いにより、これらの経費を賄えるよう改めて適切な調整割合が設定されるものと考えている。

＜「税財政制度改革に関する平成10年度の検討結果について—税財政制度改革全体像の整理—」（平成11年3月30日 都区制度改革推進委員会税財政検討会）抜粋＞

3 調整税の配分割合の決定方法

3 本年度の検討

(2) 決算分析の結果と今後の対応

以上のとおり、「大都市事務」に関する決算分析に係る都区双方の委員の見解の相違が明らかになったことにより、本年1月11日に開催された第15回税財政検討会においては、この決算分析結果を用いて都区間の配分割合を決定することは困難であり、したがって、改めて決定方法に関する現実的かつ具体的な検討を進めるために必要な事項を整理することについて、本ワーキンググループに指示された。

これを受けて、今後どのように検討を進めるかという点について、都区双方の委員から次のとおり、見解が示された。（以下略）

＜「税財政検討会における検討のまとめ」（平成11年10月28日 都区制度改革推進委員会税財政検討会）抜粋＞

1 検討のまとめ

都区制度改革推進委員会税財政検討会は、本年度、都区制度改革に係る税財政分野の専門的事項に関し、昨年度までの検討結果を踏まえつつ、清掃事務移管経費等を含む全般的な課題の検討及び協議を行ったところである。

この結果、税財政検討会は、以下のとおり課題ごとの検討結果と今後さらに詳細・具体的に検討すべき事項をとりまとめた。

これらについて、検討の過程で示された都区双方の考え方を含め、都区財政調整協議会に検討を引き継ぐこととする。

2 都区税財政制度改革に関する検討結果 ※該当部分を抜粋

項目	検討結果	今後検討すべき事項
(4) 調整税の配分割合の決定方法	<ul style="list-style-type: none"> ・現行の配分割合、事務事業移管等経費、今後確実に見込まれる将来需要、税収の見通し等を勘案して決定する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・現行の配分割合に反映されていない事項の有無とその扱い

＜都の新たな提案を踏まえた財調協議会での検討結果（平成 12 年 1 月 21 日都区財政調整協議会）抜粋＞

○現行の配分割合 44%を基本に、従前の協議経過を踏まえ、事務移管、特例廃止、その他の制度変更等に伴う変動を加味して決定する。なお、今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等を踏まえたものであり、都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、今後協議する。

◇平成 12 年の清掃事務の移管は「役割分担の大幅な変更」に該当するか

清掃事業等の事務事業が都から区へ移管されており、その所要経費が約 1200 億円と配分割合に影響が及ぶ規模であるため、配分割合の変更事由である「役割分担の大幅な変更」に該当するものであると考える。

◇平成 19 年の都補助事業の特別区事業への振替えについて

平成 19 年度財調協議において、三位一体改革の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を 2%アップすることのほか、東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業（所要経費：177 億円）とし、配分割合を 1%アップすることで合意された。

配分割合の変更事由のうち、三位一体改革の影響に係る変更は、「大規模な税財政制度の改正」に、都補助事業の特別区事業への振替えは、「役割分担の大幅な変更」に該当する。

（参考）

＜平成 19 年度都区財政調整方針（平成 19 年 1 月 31 日 都区協議会）抜粋＞

- 1 三位一体改革による特別区民税の減収及び国庫補助負担金削減の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を 2%アップすることとする。
- 2 都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を 1%アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する。

(参考)

都補助金一般財源化一覧		
No.	事業名	(単位:億円) 19予算額
1	障害者グループホーム等事業	5
2	子育て関係 保育室運営費助成 子ども家庭支援センター事業補助 「福祉保健基盤等区市町村包括補助事業」のうち4事業 (※欄外参照)	7
3		
4		
5	ひとり親家庭等医療費助成事業補助	20
6	義務教育就学児医療費助成事業補助	(平年度ベース) 18
7	認証保育所事業	47
8	家庭福祉員事業	6
	区市町村障害者就労支援事業 (地域開拓促進コーディネーターを除く)	2
総額		177
※ 4事業(延長保育事業・学童クラブ運営費補助事業・トワイライトステイ等事業 ・子育てひろば事業(A型))		

◇清掃事務移管、平成19年の都補助事業の特別区事業への振替以外で、都から特別区に事務が移った事例

<平成23年地方分権改革第2次一括法>※平成24年度財調協議で協議した項目

NO	事業名	移管時の 算定状況	影響額 (百万円)	備考
1	地域主権改革に伴う権限移譲事務の財調への反映	議会総務費	58	権限移譲により、特別区の事務となる項目のうち、現行事務処理特例交付金で算定されている項目について、暫定的に議会総務費で算定する。 ※事務処理特例交付金対象項目 ・家庭用品品質表示法 ・電気用品安全法 ・墓地、埋葬等に関する法律 ・土地区画整理法 ・都市計画法 ・知的障害者福祉法 ・身体障害者福祉法 ・毒物及び劇物取締法 ・感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律 ・駐車場法

◇平成 12 年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」をどう解釈するか

実施大綱に至る都区間の検討経緯の中では、役割分担の変更が大幅なものであるかどうかは、「配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する」こととしている。

具体的な判断は、その時々の事例に即して行われる必要があるが、配分割合は、都区間の役割分担に応じて市町村財源を分け合うものであり、都区間の役割分担の変更により、所要経費が配分割合に影響が及ぶ規模のものは、配分割合の変更事由である大幅な役割分担の変更に当たるものと判断すべきである。役割分担の変更が全区に及ばない場合においても同様である。

【平成 12 年の清掃事務の移管】

清掃事業等の事務事業が都から区へ移管されており、その所要経費が約 1200 億円と配分割合に影響が及ぶ規模であるため、配分割合の変更事由である「役割分担の大幅な変更」に該当するものであると考える。

【平成 19 年の都補助事業の区事業への振替】

東京都の補助事業の一部を区の自主事業とすることにより、区へ事業が移管されており、その所要経費が 177 億円と配分割合に影響が及ぶ規模であるため、配分割合の変更事由である「役割分担の大幅な変更」に該当するものであると考える。

【清掃事務移管、平成 19 年の都補助事業の区事業への振替以外で、都から区に事務が移った事例】

平成 23 年地方分権改革第 2 次一括法による権限移譲により、都から特別区へ事務が移管されており、影響額が 5,800 万円と配分割合に影響が及ぶ規模ではないため、配分割合の変更事由である「役割分担の大幅な変更」に該当しないと考える。

「児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付け」をめぐる論点について

＜児童相談所の事務における「役割分担の大幅な変更」について＞

◇児童相談所の事務が都から特別区に移管された場合、どのような要件により、「平成 12 年都区制度改革実施大綱に定める役割分担の大幅な変更」に該当すると捉えるか。

都区制度改革実施大綱に至る都区間の検討経緯の中では、役割分担の変更が大幅なものであるかどうかは、「配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する」こととしている。

具体的な判断は、その時々の事例に即して行われる必要があるが、配分割合は、都区間の役割分担に応じて市町村財源を分け合うものであり、少なくとも、都区間の役割分担の変更により、特別区に実施が義務付けられる事務で、所要経費が配分割合に影響が及ぶ規模のものは、配分割合の変更事由である大幅な役割分担の変更に当たるものと判断すべきである。役割分担の変更が全区に及ばない場合においても同様である。

特別区の児童相談所の設置については、以下の観点から配分割合の変更事由である大幅な役割分担の変更に該当するものである。

- 特別区は、政令指定されることで、都から権限が移り、児童相談所の設置が義務づけられることになる。特別区による児童相談所の設置は、児童相談所設置自治体の拡大をめざす児童福祉法改正の趣旨に即したものである。
- また、所要経費が配分割合に影響が及ぶ規模の考え方として、過去の配分割合の変更を行った事例を踏まえれば、事務移管における所要経費が配分割合に0.1%以上の影響があれば、大幅な役割分担の変更に該当すると考える。
- 配分割合に影響する特別区の児童相談所関連経費の所要額の規模が、令和5年度時点で既に約127億円となっており、配分割合に0.1%以上の影響があるため、大幅な役割分担の変更に該当する規模である。
- なお、地方交付税においても、児童相談所設置市となった場合は、当該府県の需要額を減額し、設置市の需要額を増加させることにより、関連経費の財源が移転する措置が採られる。仮に配分割合を変更せずに対応した場合、設置区の需要増分が特別区全体の他の事務の需要減をもたらし、設置区以外の区にも影響を及ぼすこととなる。

児童相談所位置付けPT・WG検討のまとめ(R6.7.31)の要点

<都区の認識が一致した主な点>

- 児童福祉法上、児童相談所の事務は都道府県が行うこととされている一方、政令指定を受けることにより児童相談所設置市が行うこととされている。この場合において、都に関する規定は、児童相談所設置区に適用される。政令指定を受けた区は、児童相談所設置条例等を制定し、児童相談所を設置する。
- 都と区の財源措置（財調交付金）については、その目的や交付方法など枠組みの部分が法令で規定されており、具体的な内容は、都区間の協議を経て定められる都の条例で規定されている。
- 都区制度改革実施大綱において、調整税の配分割合については中期的に安定的なものとすることを基本とし、その変更は、①大規模な税財政制度の改正、②都区の事務配分・役割分担の大幅な変更、③その他必要があると認められる場合、に行うこととされている。
- 都区制度改革実施大綱に定める各変更事由の考え方や、具体的な適用等については、大綱制定に向けた当時の都区の検討過程において一定の整理がなされている。
- 当時の整理の中で、「大幅な変更」の「大幅」の捉え方は、影響額そのものの大きさではなく、影響額を都区それぞれに及ぼしてみて配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断するとされたが、影響額の明確な基準については整理されていない。

<都区の見解が異なる点>

事項	区側の見解	都側の見解
清掃事業移管における「配分割合の変更」の考え方	平成12年の清掃事業移管経費は、財調算定上1,287億円となり、これは配分割合に影響を及ぼす規模であったため、配分割合を変更したものであると考えた。	平成12年の清掃事業移管経費は、財調算定上1,287億円となり、配分を変更しなければ大幅な財源不足が見込まれる状況であったため、配分割合を変更したものであると考えた。
大綱上のどの配分割合変更事由で検討するか	政令指定により都から区へ権限が移り、児童相談所設置が義務付けられること、また、関連経費の所要額規模が、令和5年度で既に約127億円となっていることから、大綱に定める配分割合変更事由である「役割分担の大幅な変更」に該当する。	区児童相談所は複数年度にわたり漸次設置され、区は影響額について合計で変更を主張している。これは大綱上「その他必要があると認めた場合」の該当可否を検討する際の考え方であり、「役割分担の大幅な変更」として検討すべきものではない。
影響度合いの考え方	過去の配分割合変更の事例を踏まえれば、事務移管における所要経費が配分割合に0.1%以上の影響があれば、配分割合に影響が及ぶ規模である。	令和2年度の配分割合変更は、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点からの特例的な対応として0.1%増やしたものであり、これをもって配分割合変更の基準とはならない。

<検討結果を踏まえた対応>

「都区の児童相談行政の連携・協力を一層円滑に進めていくことが重要であることから、配分割合を議論する前段として検討を行う場であるWGにおける取りまとめを踏まえ、双方の信頼関係の下で早期に解決が図られるよう、都区財政調整協議の場へ移行していく。」

特別区の児童相談所を巡る配分割合協議の主なやりとり

(令和7年度都区財政調整に関する都区間配分関係の協議内容)

＜協議に臨む姿勢＞

(区側)

令和5年度都区財政調整協議では、児童相談所関連経費に係る都区間の配分割合に関する事項について、都区の考え方には大きな隔たりがあり、協議を一時中断せざるを得なかつたが、協議の中断を長引かせることは、都区の連携を発展させていくうえで望ましくないという判断のもと、早期に結論を出すことを前提に、今後も協議を継続することとなつた。

これを受け、配分割合の協議をする前段として、都区のプロジェクトチームを設置し、検討をしてきた。

最終的には、「都区の児童相談行政の連携・協力を一層円滑に進めていくことが重要であることから、早期に解決が図られるよう、都区財政調整協議の場へ移行していく。」と取りまとめられたところである。

これまでの検討経過を踏まえ、配分割合の変更に向けて、区側の考えに沿った対応を図るようお願いする。

特別区における児童相談所の設置は、設置区の区域において関連事務が法的に都から区に移管されることから、都と特別区の役割分担の大幅な変更に該当するため、その関連経費の影響額について、必要な財源が担保されるよう、配分割合の変更を求めるものである。併せて、将来の設置区数の増加による影響額に応じて、順次配分割合を変更することを求める。

また、協議にあたっては、都区間の財源配分の課題と、特別区相互間の財政調整の課題とを明確に区分し、現行算定の見直しと配分割合の変更事由を混同しないようお願いする。

(都側)

令和5年度都区財政調整方針において、「都区間の配分割合に関する事項については、当面の間、令和2年度都区財政調整方針を維持することとし、配分割合の協議については、令和4年度の協議を継続するものとする」とされた。

これを踏まえ、議論を前に進めるため、令和5年度に都と特別区でプロジェクトチームを設置し、配分割合の前段となる議論を進めることとした。

令和6年7月まで続いた、プロジェクトチームでの議論を通じて、都区双方の考え方の背景等を含め、それぞれの主張が明確になったことが成果であると認識している。

さらに、プロジェクトチームに引き続く、都区財政調整協議に向けた事前の協議において、社会経済の状況と今後の動向なども踏まえた、今年度の都区財政調整協議の方向性が議論されたところである。

都としては、令和2年度財調方針に記載されている「都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みである」という点、地方自治法施行令では、特別区の財源に年度を超えて引き続き著しい過不足が生じる場合、配分割合を変更することが定められている点、つまり、財源保障の観点を踏まえ、児童相談所に関する配分割合を議論する必要があると考えている。

また、都と特別区は、大都市東京をともに支えるパートナーであり、都は、鉄道・道路ネットワークなどのインフラ整備、無電柱化の推進や調節池等の整備による強靭化、産業力の強化、ゼロエミッションに向けた先進的な取組など、ハード・ソフト両面において東京の都市基盤や国際競争力を向上させる施策を行い、特別区は、住民を身近で支えるきめ細かいサービスにより、東京における地域生活を充実させる施策を行うことで、もって東京の持続的発展を実現していく

必要がある。

こうした都区双方の役割を踏まえ、東京・日本を持続的に成長させていくことが、ひいては都区の財源の拡充につながると考えている。

偏在は正の議論のような、パイの奪い合いではなく、パイ自体を大きくしていくことが必要であり、都と区がこのような認識を共有しながら、連携・協力し、未来志向で取り組んでいきたいと思う。

＜都の主張（枠内）と区の主張＞

※区側から区側の主張に対する都の見解を求めたが、都の主張を繰り返すのみで議論にならなかつた。

このため、区側は、「都側の回答は、都が最初に示した考え方を繰り返しているだけで、区側の質問に答えていない。お互いの考え方に対する意見を交わしながら合意点を探る努力を重ねるのが協議のあり方であり、都の考え方を述べるだけではなく、区側の考え方に対する都側の考え方を示すようお願いする。」との苦言を呈している。

（都側）

○令和 2 年度都区財政調整方針に記載されている「都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みである」という点、地方自治法施行令では、特別区の財源に年度を超えて引き続き著しい過不足が生じる場合、配分割合を変更することが定められている点、つまり、財源保障の観点を踏まえ、児童相談所に関する配分割合を議論する必要があると考えている。

（区側）

○都側は、財源保障の観点として 2 点を示しているが、都区財政調整による財源保障の体系の一部を示したものに過ぎず、しかも児童相談所に関する配分割合について、その 2 点のみで議論することは到底容認できない。

都区財政調整制度における財源保障の体系は、地方交付税制度により都区一括で保障された財源のもとで、都区間の役割分担を踏まえた都区間財源配分により都と特別区総体の財源を保障したうえで、その結果得られる特別区総体の財源の範囲で特別区間の財源の不均衡を調整し、すべての特別区が一定の行政水準を維持しうるよう各特別区の財源を保障するものである。

配分割合は、都区間財源配分に係るものであり、都区の役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて変更するのが制度の趣旨である。

役割分担の変更に伴う配分割合変更の事由を整理して、都区で合意したのが平成 12 年都区制度改革実施大綱中の記述であり、配分割合の変更は、制度の趣旨と都区の合意に基づいて行われなければならない。

自治法施行令における配分割合変更の規定は、役割分担を踏まえた財源配分を行い、その配分のもとで普通交付金を算定した結果として、なお著しい財源不足が生じた場合には当然に配分割合を変更しなければならないとするものであり、その前に、役割分担の変更に伴う配分割合の変更がなされていることが前提になければならない。

各特別区の基準財政需要額と基準財政収入額を算定して不足額を交付するのは、役割分担に応じた都区間財源配分の結果得られる特別区総体の財源をもとに、特別区間の財源の不均衡を是正するための主たる手段である普通交付金の算定方法であって、配分割合を定めるた

めのものではない。

令和 2 年度都区財政調整方針において、都区財政調整が、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであるとしているのは、普通交付金算定の仕組みを言っているにすぎず、各特別区の財源保障に係るものではあっても、都区間の財源配分、つまり都と特別区総体の財源保障に係るものではない。

(都側)

○普通交付金は、地方自治法施行令第 210 条の 12 の規定により、特別区の基準財政需要額から基準財政収入額を控除することにより得られる財源不足額であるというのが都区財政調整制度の基本であり、地方自治法施行令第 210 条の 14 の規定により、この財源不足額の合算額と普通交付金総額が引き続き著しく異なる場合には、条例で定める割合の変更、つまり配分割合の変更を行うものである。

こうしたことから、特別区の需要と収入がどうなっているかという点抜きには、都区間の財源配分を検討することはできない。

○配分割合の変更は、都区で協議して決めるものと考えている。

そのため、平成 12 年度の 8%、平成 19 年度の 3%、令和 2 年度の 0.1%についても、都区で協議した結果であると認識している。

○児相 P T で「清掃事業移管における「配分割合の変更」の考え方」で、「平成 12 年の清掃事業移管経費は、特別区財政調整交付金の算定上 1,287 億円となり、配分を変更しなければ大幅な財源不足が見込まれる状況であったため、配分割合を変更したものであると考えた」と見解を示している。

(区側)

○地方自治法は、都区財政調整制度について、その目的のひとつに都区間の財源の均衡化を挙げ、調整財源を都区間で配分することを規定している。

そして、国は、法改正の趣旨として、都に留保される市の領域の事務に市町村財源を充てる必要があることから都区間の財源配分を行うものであること、従って配分割合は、都区間の役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて変更するものであることを、改正地方制度資料や国会答弁を通じて説明している。

一方、国は、制度改革前に存在した総額補てん制度について、基準財政需要額の算定方法いかんによって総額が変動する仕組みが、財政運営に関して、特別区の都に対する依存心や都の特別区の行財政への介入が助長されるという問題点を挙げ、都の内部的な団体としての性格を払拭するために廃止したという説明をしており、需要と収入の差による財源不足によって配分割合を決定し、あるいは変更するとする説明は行っていない。

また、国は、地方自治法施行令の配分割合変更規定について、調整財源が調整税の減収等により特別区の財源不足額に著しく満たないこととなった場合の変更規定として説明しているのであって、配分割合は役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて変更するものであるとする説明に代わるものではない。

この区側の考え方は、地方自治法の趣旨に基づいたものであり、平成 12 年都区制度改革に係る法改正の趣旨として国が説明した内容を踏まえたものである。

○配分割合は、都区の役割分担に対応して定め、その変更に応じて変更すべきことは、地方自治法の逐条解説、平成 12 年都区制度改革に関する法改正時の政府資料や国会質疑を通じて明確

に示されており、法の趣旨であると言える。

しかし、都側が主張する特別区の需要と収入の差による財源不足額で配分割合を定めるという考え方はどこにも示されていない。また、地方自治法施行令第 210 条の 14 の規定に拠らなければ配分割合の変更ができないということも示されていない。

○そもそも、地方自治法施行令の配分割合の変更に関する規定にいう「著しく異なる場合」の目安は、逐条解説によれば普通交付金総額の 10%以上とされていることもあり、この規定によらなければ配分割合を変更できないとするのは非現実的である。

また、特別区の需要と収入を計って配分割合を決めるとする考え方は、平成 12 年都区制度改革で確立された二層制の独立対等関係に反するものであり、受け入れられるものではない。

○平成 12 年度以降 3 回の配分割合変更のいずれについても、都区財政調整方針等において、都側から財源不足を理由とした説明は行われたことはないと区側は認識している。

平成 19 年度の変更は、三位一体改革の影響と都の補助事業の区の自主事業への切り替えを理由としたものであり、令和 2 年度の変更は、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、令和 4 年度に改めて協議することを前提とした特例的な対応を理由としたものである。

都が財源不足による変更の唯一の根拠としている平成 12 年度の変更についても、都区財政調整方針において、「清掃事業の移管に伴う経費等を的確に算定し、財源配分に反映させるとともに、事業運営に支障が生じないよう配慮する」とされ、都が公表したプレス資料「都区財政調整制度改革案の概要」においても、「移管事業等の運営に支障が生じないように、所要の事業費を積算し、都区間の財源配分に的確に反映する」、「新たな都区間の配分は、現行の配分割合 44%を基礎に、移管事業経費や将来需要等を加算して定める」と記しており、役割分担の変更が配分割合変更の理由となっている。

(都側)

○令和 2 年度都区財政調整方針において、「都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであり、都区間の配分割合は中期的には安定的なものを定める必要がある」ことを合意している。

この合意文章の主語は、都区財政調整であり、また、後段で都区間の配分割合の定め方を述べていることから、単に各区に交付する普通交付金の算定方法を述べているわけではない

(区側)

○(都側が言う令和 2 年度都区財政調整方針の記述について) 区側としては、そもそも都区財政調整の財源保障や配分割合の原則として合意したという認識はない。

内容的にも、前段の「都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組み」と後段の「都区間の配分割合は中期的には安定的なものを定める必要がある」は別物であり、前段は普通交付金の算定の仕組みを示しているものであることはすでに示したとおりである。

後段については、平成 12 年都区制度改革の際に、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」ことを合意したものである。

この合意は、配分割合について、それ以前の特別区の需要額と収入額のみを基本に定める考

え方を改め、都区の役割分担に応じて定めることを基本とすることとした検討の結果として行われたものであり、区側が、役割分担の変更による配分割合の変更を法の趣旨とともに主張している根拠となっているものである。

令和 2 年度都区財政調整方針の前段をもって需要と収入の差で配分割合を決定するとする都の考え方は、役割分担に応じて配分割合を決定するとする法の趣旨に則った考え方とは相いれないものである。

(都側)

○地方自治法逐条解説では、地方自治法施行令第 210 条の 14 について、「「著しく異なることとなる場合」には、制度改正や事務配分の変更により著しく異なることとなる場合も含まれる。」とされている。

このことから、児童相談所の事務についても、当然地方自治法施行令第 210 条の 14 の観点から検討すべきということである。

(区側)

○都側が示した地方自治法逐条解説は、制度改正や事務配分の変更によって著しい乖離が見込まれる場合も該当するとして、地方自治法施行令の規定の趣旨を補足したものであって、著しい乖離がなければ変更できないとするものではなく、地方自治法施行令の規定の適用の前に、役割分担の変更に伴う配分割合の変更があるべきことに変わりはない。

区側は、都区制度改革実施大綱に基づき都区の役割分担の変更に応じた配分割合の変更を提案しているため、地方自治法施行令第 210 条の 14 の観点からの検討は、不要であると考える。

(都側)

○「設置区の区域において関連事務が法的に都から区に移管される」ことをもって、「都と特別区の役割分担の大幅な変更が生じる」ということにはならない。

○児相 P T で確認したとおり、「児童福祉法上、児童相談所の事務は、都道府県が行う事務であるが、政令で指定された場合は、当該特別区が行う事務になる」と考えている。

○児相 P T で話したとおり、「特別区の児童相談所設置は複数年度にわたり漸次行われているが、この複数年度にわたる設置を一つの判断の単位としてまとめて捉えることは、大綱に定める「役割分担の大幅な変更」の適用条件として都区が整理した内容には合致しないと考えられる」と認識している。

(区側)

○区立児童相談所は、政令指定により都から区へ権限が移り、児童相談所の設置が義務付けられること、また、関連経費の所要額規模が、配分割合に影響が及ぶ規模となっていることから、大綱に定める配分割合の変更事由である「役割分担の大幅な変更」に該当すると区側は認識している。

○法令により、児童相談所設置市には児童相談所設置義務が課されるものであり、当該区では都から権限が移り、役割分担が変更される。

なお、国が発出している児童相談所運営指針では、児童相談所の設置権限について、その任務、性格に鑑み、都道府県、指定都市に設置義務が課されているとしている。また平成 16 年

及び平成 28 年の児童福祉法の改正により、政令で指定する市や特別区も、児童相談所を設置することとされ、その場合は、児童相談所の設置義務に係る規定は、児童相談所設置市に適用するとしている。

○都区制度改革実施大綱の制定に向けた当時の都区の検討過程において、「「大幅」なものであるかどうかは、影響額そのものの大きさによって判断するのではなく、当該事由に係る影響額を都区それぞれに及ぼしてみて、配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する」とされており、区側としては、児童相談所関連経費の所要額規模が配分割合に影響が及ぶ規模であると認識している。

一方、都側は、特別区の児童相談所は複数年度にわたり漸次設置され、影響額について合計で変更を主張する考え方は大綱上「その他必要があると認めた場合」の該当可否を検討する際の考え方であると主張している。

都区制度改革実施大綱の制定に向けた当時の都区の検討過程において、「当該事由に係る影響額」とされていることから、児童相談所の設置という同じ事象で配分割合に影響を及ぼす規模は、年度ごとではなく、事象ごとに捉えるべきと考える。

＜都区財政調整協議会でのとりまとめ＞

(とりまとめの都案)

都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みである。

都と特別区は、大都市東京を共に支えるパートナーであり、都は、鉄道・道路ネットワークなどのインフラ整備、無電柱化の推進や調節池等の整備による強靭化、産業力の強化、ゼロエミッションに向けた先進的な取組など、ハード・ソフト両面において東京の都市基盤や国際競争力を向上させる施策を行い、特別区は、住民を身近で支えるきめ細かいサービスにより、東京における地域生活を充実させる施策を行うことで、もって東京の持続的発展を実現していく。

都区の緊密な連携のもと、東京が新たなステージへと歩みを進めるに当たり、今後、令和 6 年能登半島地震の教訓を踏まえ、いつ起こるとも知れない首都直下地震等に対し、備えを充実させていく。

児童相談所の運営に関する都区の連携・協力については、引き続き円滑に進めていく。

こうした点を踏まえ、特別区の配分割合を 56% とし、併せて、災害対応経費等に充当される特別交付金の割合を 6% に変更する。

本合意は、安定的に都区財政調整制度を運営し、東京の未来を共に創り上げるための合意であり、今後この合意のもと、都区の連携・協力を一層進めていく。

(区側)

○区側の考え方については、協議の中で申し上げてきたが、これまでの検討経緯や区長会における議論の結果、配分割合の変更と特別交付金の引き上げをセットとして、受け入れると整理されたことを踏まえ、都案について了承する。

○都区間の財源配分に関する事項の協議の結果、来年度から特別交付金の割合が 6% に変更になることを踏まえ、次年度に早急にルール作りを行うことが必要と考えている。

○「都区間の財源配分に関する事項」については、令和 5 年度財調協議の結果、令和 4 年度の協

議を継続することとなり、都区PTでの議論を踏まえ、今年度の協議に移行することとなった非常に重要な協議であった。

これまでの検討経緯を踏まえ、今年度、配分割合の変更に至ったことは、都区双方で真摯に協議を継続してきた結果であると考えている。

これを契機とし、都区は大都市東京を支えるパートナーとして、ともに東京の持続的発展を実現していくため、都は東京の都市基盤や国際競争力を向上させる施策、特別区は住民を身近で支えるきめ細かい施策を推進し、重層的で未来志向の連携・協力により、新たなステージへの歩みを力強く進める必要があると考えている。

昨年12月、国は「大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ」を立ち上げ、大都市特有の行政課題に対応する観点から、大都市制度や大都市圏域での取組に関し、具体的な課題の整理や対応の方策について、今後、幅広い議論を行うとしている。

都区制度は、首都大都市地域で行政の一体性を確保しつつ、身近な自治を確保するという長年の自治権拡充運動を経て、2層制の自治制度として確立したものであり、都区財政調整制度における都区間の配分割合の変更は、都区の信頼関係があつてのことである。

今後も、都区財政調整制度は、特別交付金を含め、算定の包括化や簡素化、諸課題をともに検討し、さらに発展させていきたいと考えているのでお願いする。

○本件については、令和5年度財調協議では都区の考え方には大きな隔たりがあり、当初算定時点においても都区合意していないという過去に例の無い異例の事態となった。

最終的には、協議を継続することと整理し、その後、設置された都区PTでの議論を踏まえ、今年度の協議に移行することとなったものである。

これまでの検討経緯を踏まえ、今年度、配分割合の変更に至ったことは、異例の事態を乗り越え、都区双方で真摯に協議を継続してきた結果であると考えている。

今回の協議結果を踏まえ、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力について引き続き円滑に進めていきたいと思うのでよろしくお願いする。

(都側)

○特別交付金の算定ルールは、都区で議論を積み重ね合意したものであり、都はそのルールに則って適切に算定していることから、透明性・公平性の確保の観点からも、問題はないと考えているが、算定ルールについて、都区で議論を行うことは、異論はない。

○配分割合に関しては、2年間に渡って協議が整わず、3年目を迎えたところだが、合意に至ったことは、これまで都区で培ってきた信頼関係と、都区双方の真摯な議論の成果であると考えている。

本合意は、安定的に都区財政調整制度を運営し、東京の未来を共に創り上げるための合意であり、今後この合意のもと、都区の連携・協力を一層進めていきたいと考えている。

配分割合の決定・変更に関する都の考え方の問題点

＜都の考え方＞

- 都区財政調整は、基準となる需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであり、特別区の財源が、年度を超えて著しく過不足する場合、配分割合を変更するものと法令で規定している。
- 従って、配分割合を変更するには、需要と収入の差で財源の過不足が著しくなるかどうかを見極める必要がある。
- 配分割合の議論の根幹は、自治令 § 210 の 14 に定める財源の過不足と、平成 12 年実施大綱に定める役割分担であり、この両面から議論することが基本。このため、財源の議論は避けては通れない。

＜反論＞

- 配分割合は、都が市の領域の事務の一部を担うことを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村財源を分け合うものであり、役割分担の変更に応じて変更するのが制度の原則であり、都区の合意事項である。
- 従って、自治令 § 210 の 14 の規定の適用の前提として、役割分担（の変更）に応じた財源配分が行われていることが必要である。
- 特別区の需要と収入を計って配分割合を決める方式は、都の裁量で左右されることを意味し、二層制の独立対等関係に反するものであり、都区制度改革の過程で否定されたものである。

（説明）

- 自治令 § 210 の 14 の規定は、普通交付金総額と特別区ごとに算定した財源不足額の合計の差が著しい状態が続くときには配分割合を変更しなければならないとする規定であるが、そういう状態にならなければ変更できないとするものではない。
- そもそも配分割合は、都が市の領域の事務の一部を担うことから、都にも市町村財源が必要なため、都区間で市町村財源を分け合うものであるので、都区の役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて変更するのが制度の原則であり、都区の合意事項である。
- 自治法 § 282 は、特別区財政調整交付金を交付する目的の中に、都と特別区の財源の均衡化を図ることを規定し、特別区財政調整交付金の総額を、調整税等の額に都の「条例で定める割合を乗じて得た額」としており、都が一般的には市が処理する事務の一部を処理することに対応した都区間の財源配分を行う旨定めている。
- 従って、配分割合の変更は、自治法に定める都区間の財源の均衡化、即ち都区間の役割分担に応じた調整が必要なときは当然行われなければならず、その調整を行ってもなお特別区ごとの算定結果で著しい乖離が生じるときは、必ず配分割合を変更しなければならないとするのが、自治令 § 210 の 14 の趣旨と解釈すべきものである。
- 特別区ごとの基準的な需要と収入を計って財源不足額を算定するのは、配分割合によって特別区総体の財源を保障したうえで、特別区間の行政水準が均衡化されるよう財源調整を行って、各特別区の財源を保障するためであり、配分割合を定めるためではない。

- 実際、この規定以外で配分割合の変更はできないとすれば、「著しく異なる場合」の目安が普通交付金総額の10%以上とされている（逐条解説）ことから、1,200億円規模（令和6年度）を超える過不足がなければ変更できることとなり、非現実的である。
- 地方交付税にも近似の規定があるが、交付税率の変更の前に、地方税財政制度の改正や地方財政対策等を通じて財源不足が生じないような措置が採られており、交付税率の変更が無くとも財源不足の状態に置かれるることは無い。都区財政調整制度においては、地方交付税制度における財政措置の適用以外に独自の財源補てん措置を探ることができないため、地方交付税上の都区合算での財源保障の枠内で、適正な都区間の財源配分を定める必要がある。
- このため、都区財政調整制度においては、当初フレームの段階で、普通交付金の総額と交付金所要総額の見込みに乖離が生じないよう調整を行う必要があり、都区の合意事項として、配分割合の中期的な安定化を図る観点から、税財政制度や役割分担の変更等の事由がある場合には配分割合を変更し、そうでない場合は需要額の調整を行うこととなる。このため、自治令§210の14の規定が実際に適用されることは通常想定しにくいものである。
- 特別区の需要と収入を計って配分割合を決める方式は、都区制度改革の検討経緯の中で否定されたものであり、需要算定の仕方次第で配分割合を変更できるとすれば、都の裁量で特別区の財政運営が左右されることとなり、都区制度改革によって実現した独立対等の二層制関係を否定することにつながる。
- 以上のことから、都区の合意事項に従って、役割分担の変更等の事由が生じた場合に、都区の協議により配分割合の変更を行うのが、制度の趣旨に叶うものである。

(参考)

<都区制度改革に関する自治法改正時（平成10年）の自治省作成資料>

大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。（都と特別区の財源配分機能）

<国会答弁（H10.4.7衆議院地方行政委員会での自治省財政局長答弁）>

- ・「あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということ」
- ・「今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていく」

<都区制度改革推進委員会税財政検討会「中間のまとめ」（平成4年10月）>

- ・調整税の配分率の算定については、これまでの財政調整制度のような特別区の需要額と収入額のみを算定の基本とした方式を改め、都区双方の需要と収入額に基づき財源配分を行うものである。
- ・今回の都区制度の見直しによって、事務事業が移管され、あるいはその役割分担が変更されたことにより、事業主体に変更があったものについては、これに伴う経費を算定し、都区財源配分に反映させる。

都区財政調整の需要算定に関する都の考え方の問題点

＜都の考え方＞

- 原則として、国や都の基準に沿って、かつ、多くの区が実施している事務を標準的な事務とし、毎年度協議を行った上で、都区で合意したものを需要として算定している。
- リーマンショック以降、長期に渡り、前倒し算定を実施している状況にある等、財源超過が常態化しており、特別区の財源には余裕がある。
- 財調の需要算定の対象となり得るのは、①全国の市町村が義務的にやる仕事のほか、②国が基準を示した仕事、都が都内区市町村に基準を示した仕事である。
- 国や都の基準を超えて実施している部分は、各区の政策判断に基づくものであり、財調上は国・都基準があるべき需要である。

＜反論＞

- 都が示す基準までしか算定を認めないということは、都が特別区の事務を限定するということであり、特別区財政調整交付金を補助金扱いするもので、制度の趣旨に反する。
- 需要算定の範囲は、地方交付税の趣旨と同様、国・都の基準によるものに限らず、特別区が処理するのが適当と考えられるものの全てにわたるべきものである。
- 都区財政調整においては、構造上、自主財源事業分（区税等の15%分）を除き、調整税分も含めて地方交付税上の自主財源事業分についても需要額として捕捉することが必要である。
- 将来需要の算定等臨時的な算定を繰り返しているのは、算定額が実態に見合わない部分があるほか、特別区の単独事業の算定を都が拒否しているのが主な原因である。

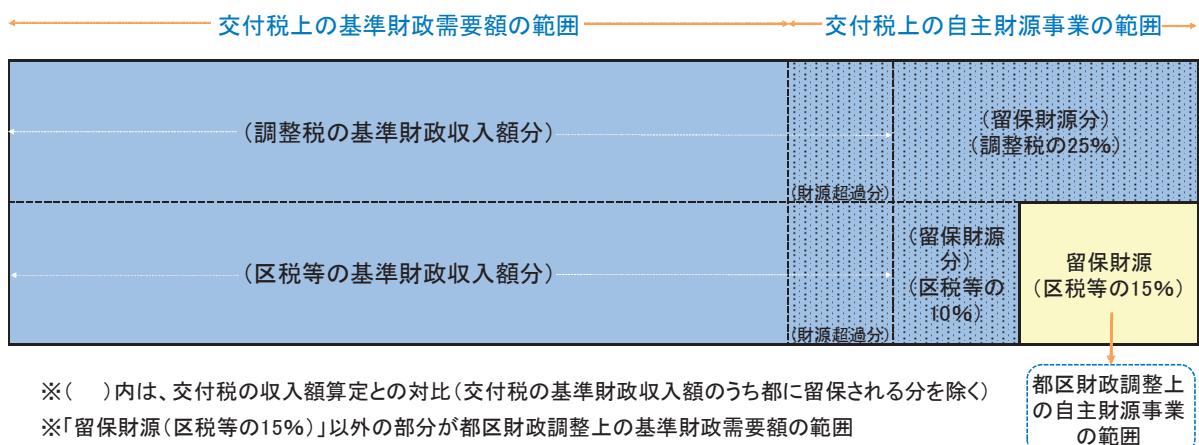
（説明）

- 地方交付税の需要額の範囲が、地方団体が法令により義務付けられた事務に限らず、全国的に行われている事務で地方団体が処理するのが適当と考えられるものの全てにわたるべきとされていることを踏まえれば、特別区にのみ適用される都区財政調整の需要額の範囲は、特別区が処理するのが適当と考えられるものの全てにわたるべきものである。
- 都区財政調整においては、構造上、自主財源事業分（区税等の15%）を除き、調整税分も含めて地方交付税上の自主財源事業分（税等の25%及び財源超過分）についても需要額として捕捉する必要があり、都が市の領域の事務の一部を実施していることに伴う都区間の財源配分後の特別区の固有財源の範囲内で、国や都の基準の範囲に留まらず、広く特別区の単独事業を算定する必要がある。
- 都が示す基準までしか算定を認めないということは、都が特別区の事務を限定するということであり、特別区財政調整交付金を補助金扱いするもので、制度の趣旨に反し、自治を侵害する考え方である。
- 将来需要の算定等臨時的な算定を繰り返しているのは、算定額が実態に見合わない部分があるほか、区側が求めている特別区の単独事業の算定を都が拒否しているためである。実需があ

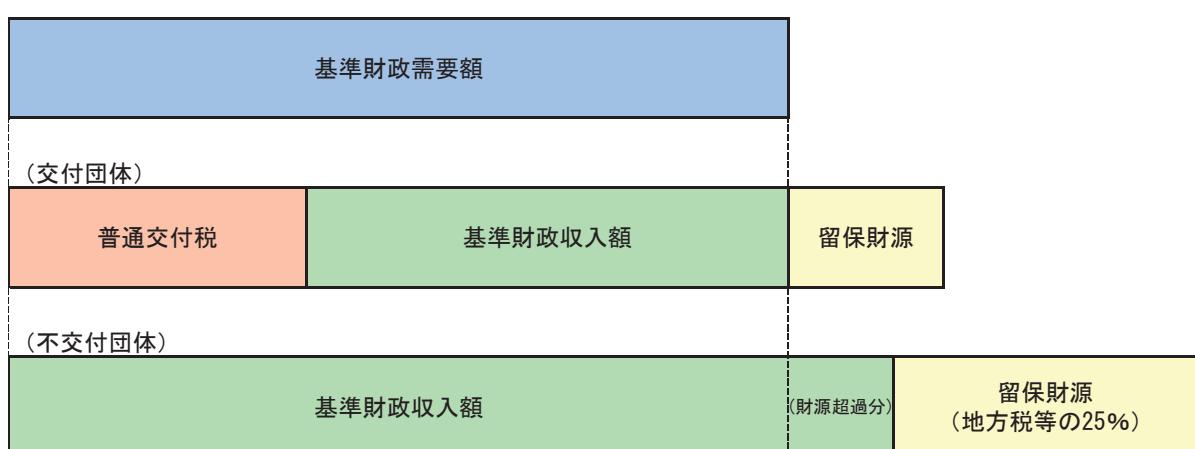
るにも関わらず臨時算定を多用すれば国等からカネ余り批判を受ける危険性があることは、従来区側から問題提起してきたところである。

○状況に応じて将来需要等の臨時的算定を行うこと自体を否定するものではないが、算定内容を実績に見合うものに改めるほか、現に特別区が標準的に実施している、または実施することが必要な単独事業を算定することを優先すべきである。

＜参考＞ 都区財政調整基準財政需要額の捕捉範囲（イメージ） (構造上交付税よりも広い範囲の捕捉が必要)



◇普通交付税の仕組みイメージ図



※基準財政収入額 + 留保財源 = 標準的な地方税収入等見込み額

都区財政調整の配分割合に関する地方自治法、施行令の関連規定

＜地方自治法＞

※地方交付税の財源保障は、都と特別区を合算して算定（地方交付税法第21条）⇒都と特別区個々についても都区財政調整で対応

（都と特別区との役割分担の原則）

第281条の2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第2条第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

3 都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

（特別区財政調整交付金）

第282条 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、（中略：調整三税等）の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう都が交付する交付金をいう。

＜地方自治法施行令＞

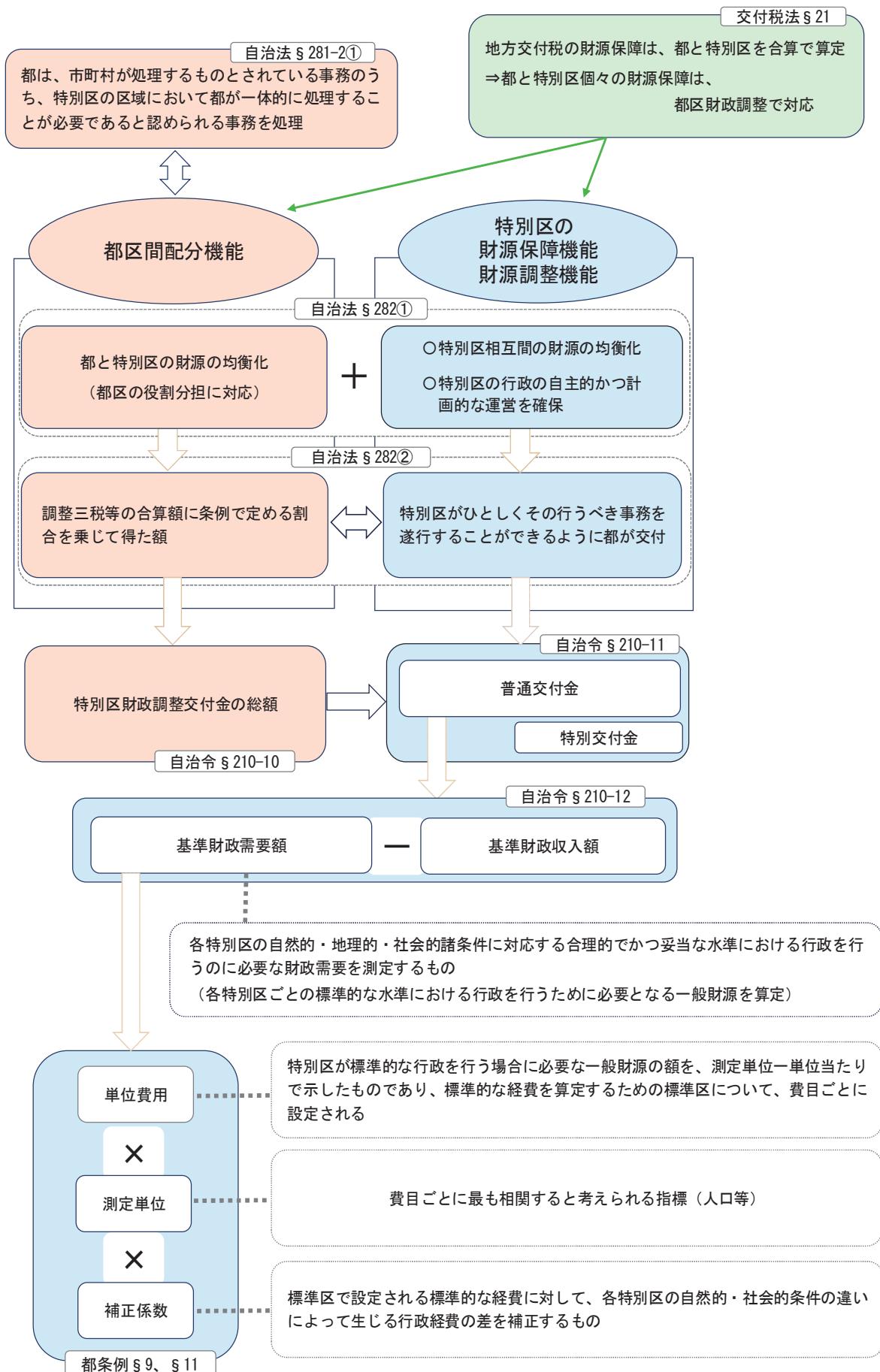
第210条の12

2 各特別区に対して交付すべき普通交付金の額は、当該特別区の基準財政需要額が基準財政収入額を超える額（以下この項において「財源不足額」という。）とする。

第210条の14 普通交付金の総額が引き続き財源不足額合算額と著しく異なることとなる場合においては、地方自治法第282条第2項に規定する条例で定める割合の変更を行うものとする。

役割分担に応じた財源配分（の変更）が行われていれば、著しく異なる結果は生じない

都区財政調整制度の全体像



〈地方自治法〉

(都と特別区との役割分担の原則)

第 281 条の 2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第 2 条第 5 項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第 2 条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

3 都及び特別区は、その事務を処理するに当たつては、相互に競合しないようにしなければならない。

(特別区財政調整交付金)

第 282 条 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、(中略:調整三税等)の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう都が交付する交付金をいう。

(都区協議会)

第 282 条の 2 都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける。

2 前条第 1 項又は第 2 項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない。

〈地方自治法施行令〉

(特別区財政調整交付金の総額)

第 210 の 10 地方自治法第 282 条第 2 項に規定する特別区財政調整交付金（以下「交付金」という。）の総額は、同項に規定する（中略：調整三税等）の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額（次条第二項及び第三項において「交付金総額」という。）とする。

(交付金の種類)

第 210 の 11 交付金の種類は、普通交付金及び特別交付金とする。

2 普通交付金の総額は、交付金総額に一定の割合（次項において「普通交付金に係る割合」という。）を乗じて得た額とする。

3 特別交付金の総額は、交付金総額に一から普通交付金に係る割合を控除して得た割合を乗じて得た額とする。

(交付金の交付)

第 210 の 12 普通交付金は、地方自治法第 281 条第 2 項の規定により特別区が処理することとされている事務の処理に要する経費につき、地方交付税法（昭和 25 年法律第 211 号）第 11 条から第 13 条までに規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した財政需要額（次項及び第 210 の 15 において「基準財政需要額」という。）が、（中略：特別区が課する税及び特別区に交付・譲与される交付金、譲与金について、地方交付税で 75% でカウントされるものを 85% としたうえで、地方交付税法第 14 条に）規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した財政収入額（次項及び第 210 条の 15 において「基準財政収入額」という。）を超える特別区に対して、次項に定めるところにより交付する。

2 各特別区に対して交付すべき普通交付金の額は、当該特別区の基準財政需要額が基準財政収入額を超える額（以下この項において「財源不足額」という。）とする。ただし、各特別区について算定した財源不足額の合算額（以下この章において「財源不足額合算額」という。）が普通交付金の総額を超える場合においては、次の式により算定した額とする。

当該特別区の財源不足額－当該特別区の基準財政需要額 × ((財源不足額合算額－普通交付金の総額) / 基準財政需要額が基準財政収入額を超える特別区の基準財政需要額の合算額)
(条例で定める割合の変更)

第 210 条の 14 普通交付金の総額が引き続き財源不足額合算額と著しく異なることとなる場合においては、地方自治法第 282 条第 2 項に規定する条例で定める割合の変更を行うものとする。

<逐条地方自治法の解説（第 282 条解説抜粋）>

[解釈]

「都区財政調整制度の趣旨が法文上明確にされたのは、昭和 49 年の改正においてである。当時、都区財政調整制度が特別区の各年度の具体的な財政運営の細部まで規制するような形で運営されることにより、特別区の財政自主権が侵されるのではないか、との懸念が指摘されていた。こうした事態が生じることのないよう規定を整備したものである。

特別区は、直接地方交付税法の対象とはされず、特別区の行政が全体として適正な水準を保ち得るよう、このような都区財政調整制度が設けられている。これは、

- ①都と特別区の間には、一般的には市が処理する事務の一部を処理していること。
- ②その場合、事務に要する経費に充当するため、市町村税源をもとに都と特別区との間の財源配分を行うべきこと。
- ③税目によって、市町村税源を都と各特別区との間で分けきることとすると、特別区間で極端な税源偏在を生じること。
- ④特別区間で税源偏在が著しい税目を都と特別区の間の財源配分に用いるとともに、その税源により財政力の異なる特別区間の財政調整を行うことが適当であること。
を踏まえた措置である。」

「普通交付金の総額が、引き続き財源不足額合算額と著しく異なることとなる場合には、（一）に述べた都税に乘じる条例で定める割合の変更を行うこととしている（令 210 の 14）。「引き続き」とは、年度を超えて引き続きという意であり、「著しく異なることとなる場合」には、制度

改正や事務配分の変更により著しく異なることとなる場合も含まれる。「著しく」とは、普通交付金の総額の過不足額がそのおおむね一割程度以上にわたる場合を指すものと考えられる。」

〔運用〕

「調整三税に乘じる一定割合、すなわち都と特別区との間の財源配分の基礎となる数値を条例で定めるに当たっては、従来の交付金制度の運用や一^(注)で述べた改正の背景等を十分考慮するとともに、都区の役割分担の状況を慎重に吟味する必要がある。都区双方が納得できる内容の条例を期さなければならないし、令210条の14の規定にもかんがみると中期的には安定的な割合を定めなければならない。」

(注) 運用の一

「財源が超過する特別区に、交付金の財源として納付金を納付させる制度については、平成十年の改正で廃止された。納付金制度は、特別区間の財源調整の完璧を期するしくみではあるが、いったん特別区が徴収した税収入を都に納付させることは重大な課税権の制約であり、特別区の財政運営の自主性を妨げるためである。

また、普通交付金の総額を都が保障するいわゆる“総額補てんの制度”(改正前の令210の15)についても、特別区の都に対する依存や都による特別区の行財政への介入を助長するおそれがあるとの指摘があり、あわせて廃止された。財源不足合算額と普通交付金の総額との乖離は、地方交付税と同様の方法により調整されることとなるのは既述のとおりである。

こうした改正を経て、制度的には都区間及び特別区相互間の財政関係の独立性が強まったが、都という大都市の地域における特別区の役割分担と責任範囲を踏まえた上で、特別区財政の自主性及び自立性が実質的にも確立されることが求められる。」

<改正地方制度資料第二十五部（地方自治法改正時の自治省作成資料）>

問88 今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由如何。

答1 今回の都区制度改革により、原則的には、特別区が基礎的地方公共団体と位置付けられる以上、都の内部団体的性格を表す規定は廃止し、一般の道府県及び市町村と同様の規定を適用することとなるが、なお、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の事務が法令で都に留保される等の事務配分の特例や課税権の特例（調整3税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続することとなる。

2 この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。(都と特別区の財源配分機能)

3 また、特別区の存する区域にあっては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある（特別区の財源保障機能、財源調整機能）

4 これらの要請を満たすためには、今回の改革後においても、都の内部団体としての性格を払拭する観点から見直しを行った上で、都区財政調整制度により都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じることが適当と考えられる。

＜国会答弁（H10.4.7 衆議院地方行政委員会での自治省財政局長答弁から抜粋）＞

「都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがいまして、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。」〔二橋財政局長（衆 H10.4.7 中島武敏）〕

「いわゆる調整三税の調整割合を定めるということが都分と特別区分とのシェアを分けることになるわけでございますが、これにつきましては両者間で十分な話し合いを行って、あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということございますので、そういう実際に分担する事務分担を前提として十分な話し合いを行っていただきたい、その結果で調整割合を定めていくということになろうかと思います。」〔二橋財政局長（衆 H10.4.7 太田昭宏）〕

「調整三税を原資とする都区財政調整制度が、それぞれ市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がされるわけでございまして、そういう意味で、御指摘のとおり、都に留保される、一般であれば市町村が行う事務の財源としてこの調整三税の、要するに都に留保される分がそういう財源保障の機能を持つということでございます。」〔二橋財政局長（衆 H10.4.7 中島武敏）〕

＜地方交付税法＞

第2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一 地方交付税 第6条の規定により算定した所得税、法人税、酒税及び消費税のそれぞれの一定割合の額並びに地方法人税の額で地方団体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する税をいう。

第6条の3

2 每年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第十条第二項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第六条第一項に定める率の変更を行うものとする。

＜地方交付税法逐条解説の解説（第6条の3解説抜粋）＞

「地方交付税制度においては、各地方団体ごとの財源不足額は標準的な行政を行うための財政需要額及び地方税等の収入見込額を基礎として決定され、一方、交付税の総額は国税の収入見込額に応じて自動的に定まるので、各地方団体ごとの財源不足額の合算額と普通交付税の総額とが一致するという保障はない。」

「交付税の地方固有財源としての性格にかんがみ、単年度ごとに多少のずれが生ずるのはやむを得ないことであり、交付税総額とその所要額との差が引き続き著しく大きくなつた場合にのみ、制度改正又は率の変更を行うこととし、小範囲の年度間調整は地方団体自身の手によって行うことが適當であるという考え方がとられたのである。」

「地方財源の不足が予想される場合には、一般会計からの繰入れ、交付税特別会計における借入れ、地方債の増額等によって、あらかじめ地方財政計画ベースで必要な財源補てん措置を講ず」

るのがこれまでの通例であるが、基準財政需要額の算定はこれらの措置を前提として行うので、通常、財源不足額の合算額と特例分を含む普通交付税の総額とが大きく乖離することはない。したがって、第2項の規定を各年度の普通交付税の決定結果に基づいて形式的に解釈すると意味をなさない。」

「しかし、巨額の財源不足額を調整しないまま普通交付税の算定を行うことはないので、結局普通交付税の過不足の判定は毎年度の地方財政対策を決定する前の地方財政計画ベースでの地方一般財源の過不足の状況によって行うほかはないのである。」

「「著しく」とは・・・特例分を含まない普通交付税の総額のおおむね一割程度以上になる場合を指すと解されている。」

「地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正」とは、例えば、地方税制の改正、国庫負担対象経費の範囲又は負担率の変更、国・地方を通ずる事務配分の変更、事務の改廃等であり、単年度限りの予算措置は制度の改正とはいはず、いわんや単に経費の節約を行ことによってつじつまを合わせるようなことはもちろん含まれない。「制度の改正」の内容については、法文上は何らの制約は付されていないが、それによって構造的に生じている地方財源の過不足を解消できる程のものでなければならないというのが本来の趣旨と解する。」

「本条第2項の適用に当たっては、地方行財政制度の改正によって財源の不足が解消されることがのぞましいというのが同項の規定の趣旨であり、これによっては地方財源の過不足が恒久的に解消されない場合に、交付税率の変更を行うことになる。」

「地方交付税制度創設以来七回にわたって交付税率の引上げがおこなわれてきたが、その理由は、国税の減税による減収補てんを行うこと、地方財政の一般的な状況を考慮したこと等によるものであり、明確に本条第2項の規定に該当することを理由として交付税率の引上げを行った例はこれまでではない。」

地方交付税法（抜粋）

（この法律の目的）

第1条 この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。

（用語の意義）

第2条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- 一 **地方交付税** 第6条の規定により算定した所得税、法人税、酒税及び消費税のそれぞれの一定割合の額並びに地方法人税の額で地方団体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する税をいう。
- 二 **地方団体** 都道府県及び市町村をいう。
- 三 **基準財政需要額** 各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、当該地方団体について第11条の規定により算定した額をいう。
- 四 **基準財政収入額** 各地方団体の財政力を合理的に測定するために、当該地方団体について第14条の規定により算定した額をいう。
- 五 **測定単位** 地方行政の種類ごとに設けられ、かつ、この種類ごとにその量を測定する単位で、毎年度の普通交付税を交付するために用いるものをいう。
- 六 **単位費用** 道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準とし、補助金、負担金、手数料、使用料、分担金その他これらに類する収入及び地方税の収入のうち基準財政収入額に相当するもの以外のものを財源とすべき部分を除いて算定した各測定単位の単位当たりの費用（当該測定単位の数値につき第13条第1項の規定の適用があるものについては、当該規定を適用した後の測定単位の単位当たりの費用）で、普通交付税の算定に用いる地方行政の種類ごとの経費の額を決定するために、測定単位の数値に乘すべきものをいう。

（運営の基本）

第3条 総務大臣は、常に各地方団体の財政状況の的確な把握に努め、地方交付税（以下「交付税」という。）の総額を、この法律の定めるところにより、財政需要額が財政収入額をこえる地方団体に対し、衡平にその超過額を補てんすることを目途として交付しなければならない。

- 2 国は、交付税の交付に当つては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその使途を制限してはならない。
- 3 地方団体は、その行政について、合理的、且つ、妥当な水準を維持するように努め、少くとも法律又はこれに基く政令により義務づけられた規模と内容とを備えるようにしなければならない。

（交付税の総額）

第6条 所得税及び法人税の収入額のそれぞれ100分の33.1、酒税の収入額の100分の50、消費税の収入額の100分の19.5並びに地方法人税の収入額をもって交付税とする。

- 2 毎年度分として交付すべき交付税の総額は、当該年度における所得税及び法人税の収入見込

額のそれぞれ 100 分の 33.1、酒税の収入見込額の 100 分の 50、消費税の収入見込額の 100 分の 19.5 並びに地方法人税の収入見込額に相当する額の合算額に当該年度の前年度以前の年度における交付税で、まだ交付していない額を加算し、又は当該前年度以前の年度において交付すべきであった額を超えて交付した額を当該合算額から減額した額とする。

(交付税の種類等)

第 6 条の 2 交付税の種類は、普通交付税及び特別交付税とする。

- 2 每年度分として交付すべき普通交付税の総額は、前条第 2 項の額の 100 分の 94 に相当する額とする。
- 3 每年度分として交付すべき特別交付税の総額は、前条第 2 項の額の 100 分の 6 に相当する額とする。

(特別交付税の額の変更等)

第 6 条の 3 每年度分として交付すべき普通交付税の総額が第 10 条第 2 項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額をこえる場合においては、当該超過額は、当該年度の特別交付税の総額に加算するものとする。

- 2 每年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第 10 条第 2 項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第 6 条第 1 項に定める率の変更を行うものとする。

(普通交付税の額の算定)

第 10 条 普通交付税は、毎年度、基準財政需要額が基準財政収入額をこえる地方団体に対して、次項に定めるところにより交付する。

- 2 各地方団体に対して交付すべき普通交付税の額は、当該地方団体の基準財政需要額が基準財政収入額をこえる額（以下本項中「財源不足額」という。）とする。ただし、各地方団体について算定した財源不足額の合算額が普通交付税の総額をこえる場合においては、次の式により算定した額とする。

当該地方団体の財源不足額－当該地方団体の基準財政需要額 × ((財源不足額の合算額－普通交付税の総額) / 基準財政需要額が基準財政収入額をこえる地方団体の基準財政需要額の合算額)

- 3 総務大臣は、前 2 項の規定により交付すべき普通交付税の額を、遅くとも毎年 8 月 31 日までに決定しなければならない。但し、交付税の総額の増加その他特別の事由がある場合には、9 月 1 日以後において、普通交付税の額を決定し、又は既に決定した普通交付税の額を変更することができる。
- 4 総務大臣は、前項の規定により普通交付税の額を決定し、又は変更したときは、これを当該地方団体に通知しなければならない。
- 5 第 3 項ただし書の規定により一部の地方団体について既に決定した普通交付税の額を変更した場合においては、それがために他の地方団体について既に決定している普通交付税の額を変更することはしないものとする。
- 6 当該年度分として交付すべき普通交付税の総額が第 2 項但書の規定により算定した各地方団体に対して交付すべき普通交付税の合算額に満たない場合においては、当該不足額は、当該年度の特別交付税の総額を減額してこれに充てるものとする。

(基準財政需要額の算定方法)

第 11 条 基準財政需要額は、測定単位の数値を第 13 条の規定により補正し、これを当該測定単位ごとの単位費用に乗じて得た額を当該地方団体について合算した額とする。

(測定単位及び単位費用)

第 12 条 地方行政に要する経費のうち各地方団体の財政需要を合理的に測定するために経費の種類を区分してその額を算定するもの（次項において「個別算定経費」という。）の測定単位は、地方団体の種類ごとに次の表の経費の種類の欄に掲げる経費について、それぞれその測定単位の欄に定めるものとする。（表略）

- 2 地方行政に要する経費のうち個別算定経費以外のものの測定単位は、道府県又は市町村ごとに、人口及び面積とする。
- 3 前二項の測定単位の数値は、次の表の上欄に掲げる測定単位につき、それぞれ中欄に定める算定の基礎により、下欄に掲げる表示単位に基づいて、総務省令で定めるところにより算定する。
- 4 第 1 項の測定単位ごとの単位費用は、別表第一に定めるとおりとする。
- 5 第 2 項の測定単位ごとの単位費用は、別表第二に定めるとおりとする。
- 6 地方行政に係る制度の改正その他特別の事由により前二項の単位費用を変更する必要が生じた場合には、国会の閉会中であるときに限り、政令で前 2 項の単位費用についての特例を設けることができる。この場合においては、政府は、次の国会でこの法律を改正する措置をとらなければならない。

(測定単位の数値の補正)

第 13 条 面積、高等学校の生徒数その他の測定単位で、そのうちに種別があり、かつ、その種別ごとに単位当たりの費用に差があるものについては、その種別ごとの単位当たりの費用の差に応じ当該測定単位の数値を補正することができる。

- 2 前項の測定単位の数値の補正（以下「種別補正」という。）は、当該測定単位の種別ごとの数値に、その単位当たりの費用の割合を基礎として総務省令で定める率を乗じて行うものとする。
- 3 前条第 3 項及び前 2 項の規定により算定された測定単位の数値は、地方団体ごとに、当該測定単位につき次に掲げる事項を基礎として次項に定める方法により算定した補正係数を乗じて補正するものとする。
 - 一 人口その他測定単位の数値の多少による段階
 - 二 人口密度、道路 1 キロメートル当たりの自動車台数その他これらに類するもの
 - 三 地方団体の態容
 - 四 寒冷度及び積雪度
- 4 前項の測定単位の数値に係る補正係数は、経費の種類ごとに、かつ、測定単位ごとにそれぞれ次に定める方法を基礎として、総務省令で定めるところにより算定した率とする。
 - 一 前項第一号の補正（以下「段階補正」という。）は、当該行政に要する経費の額が測定単位の数値の増減に応じて過減し、又は過増するものについて行うものとし、当該段階補正に係る係数は、超過累退又は超過累進の方法により総務省令で定める率を用いて算定した数値を当該率を用いないで算定した数値で除して算定する。この場合において、行政権能等の差があることにより経費の額が割高又は割安となるため第三号イの補正の適用される経費については、当該経費の測定単位の数値に当該割高となり、又は割安となる度合に応じて総

務省令で定める率を乗じた数値を用いて当該段階補正に係る係数を算定することができるものとする。

二 前項第二号の補正（以下「密度補正」という。）は、当該行政に要する経費の額が人口密度、道路一キロメートル当たりの自動車台数その他これらに類するもの（以下この号において「人口密度等」という。）の増減に応じて遞減し、又は递増するものについて行うものとし、当該密度補正に係る係数は、超過累退又は超過累進の方法により総務省令で定める率を用いて算定した人口密度等を当該率を用いないで算定した人口密度等で除して算定する。

三 前項第三号の補正（以下「態容補正」という。）は、当該行政に要する経費の測定単位当たりの額が、地方団体の態容に応じてそれぞれ割高となり、又は割安となるものについて行うものとし、当該態容補正に係る係数は、次に掲げるところにより算定する。

イ 道府県の態容に係るものにあつては、当該道府県の区域内の市町村について行政の質及び量の差又は行政機能等の差に基づいて割高となり、又は割安となる度合を基礎として市町村の全部又は一部の種類に応じ、総務省令で定める率を当該区域内の市町村の種類ごとの測定単位の数値（当該市町村の種類ごとの測定単位の数値によることができないか、又は適当でないと認められる経費で総務省令で定めるものについては、人口その他総務省令で定める数値）に乘じて得た数値を合算した数値を当該率を乗じないで算定した市町村ごとの数値を合算した数値で除して算定する。

ロ 市町村の態容に係るものにあつては、行政の質及び量の差又は行政機能等の差に基づいてその割高となり、又は割安となる度合を基礎として市町村の種類に応じ、総務省令で定める率を乗じて算定した数値を当該率を乗じないで算定した数値で除して算定する。

ハ 小学校費、中学校費、社会福祉費その他の経費で総務省令で定めるものに係るものにあつては、人口の年齢別構成、公共施設の整備の状況その他地方団体の態容に応じて当該経費を必要とする度合について、総務省令で定める指標により測定した総務省令で定める率を乗じて算定した数値を当該率を乗じないで算定した数値で除して算定する。

四 前項第四号の補正（以下「寒冷補正」という。）は、当該行政に要する経費の測定単位当たりの額が寒冷又は積雪の度合により割高となるものについて行うものとし、当該寒冷補正に係る係数は、その割高となる給与の差、寒冷の差又は積雪の差ごとに、地域の区分に応じそれぞれその割高となる度合を基礎として総務省令で定める率を当該地域における測定単位の数値（当該地域における測定単位の数値によることができないか、又は適当でないと認められる経費で総務省令で定めるものについては、人口）に乘じて得た数を当該率を用いないで算定した数値で除して得た数値の合計数に一を加えて算定する。

5 前条第1項の測定単位の数値については、第11項に定めるもののほか、地方団体の種類ごとに次の表の経費の種類の欄に掲げる経費に係る測定単位の欄に掲げる測定単位につき、それぞれ補正の種類の欄に掲げる補正を行うものとする。（表略）

（都の特例）

第21条 都にあつては、道府県に対する交付税の算定に関してはその全区域を道府県と、市町村に対する交付税の算定に関してはその特別区の存する区域を市町村と、それぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもつてその基準財政需要額及び基準財政収入額とする。

< 講 師 略 歴 >

特別区長会事務局参与 志賀 徳壽 (しが とくじ)

昭和 49 年 7 月 練馬区採用
昭和 59 年 4 月 特別区人事・厚生事務組合に転籍
平成 5 年 4 月 (財) 特別区協議会調査部副参事
平成 5 年 7 月 同行財政担当課長 (都区財政調整協議等を担当)
平成 7 年 4 月 (財) 特別区協議会制度改革推進室税財政担当課長を兼務
平成 12 年 4 月 板橋区に派遣 (学務課長、財政課長)
平成 15 年 4 月 特別区長会事務局次長
平成 24 年 4 月 特別区人事・厚生事務組合 総務部長
(公財) 特別区協議会総務部長、特別区長会事務局参事兼務
平成 25 年 6 月 (公財) 特別区協議会 常務理事 (令和 3 年 6 月退任)
平成 25 年 7 月 特別区人事・厚生事務組合 副管理者 (令和 3 年 6 月退任)
特別区長会事務局長 (令和 3 年 6 月退任)
令和 3 年 7 月 現職

特別区長会事務局講演会講演録

都区財政調整の要点

発 行 令和 7 年 10 月

編集発行 特別区長会事務局

東京都千代田区飯田橋 3-5-1

電話 03 (5210) 9736

